

VU Research Portal

Wethouders en Volkshuisvesting: Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid

Vulperhorst, L.; Koolma, H.M.; Houben, P.P.J.A.M.; Westra, H.

1986

document license

Unspecified

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Vulperhorst, L., Koolma, H. M., Houben, P. P. J. A. M., & Westra, H. (1986). *Wethouders en Volkshuisvesting: Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid*. RIW-instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

WETHOUDERS EN VOLKSHUISVESTING

Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder
en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid

L. Vulperhorst
H.M. Koolma
P.P.J. Houben
H. Westra

RIW - instituut voor volkshuisvestingsonderzoek

Delft / 1986

INHOUD

1	Inleiding	7
2	De wethouder en zijn politiek handelen	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Randvoorwaarden	11
2.3	De functie van een wethouder	12
2.4	Lokale randvoorwaarden	14
3	Wethouders en volkshuisvestingsportefeuilles	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Formele posities	20
3.3	Gemeenten boven de 50.000 inwoners	22
3.4	Gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners	23
3.5	Alle 169 gemeenten	23
4	Politieke verhoudingen en volkshuisvesting in 16 gemeenten	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Formele politieke verhoudingen in 16 gemeenten	25
4.3	Volkshuisvesting van zestien gemeenten in vier groepen	32
4.3.1	Beleidsthema's in 'steden'-groep	34
4.3.2	Beleidsthema's in de groep 'stedelijke problematiek'	37
4.3.3	Beleidsthema's in de groep 'groeigemeenten'	38
4.3.4	Beleidsthema's in de groep 'streekcentra/platteland'	41
5	PvdA- wethouders: de nieuwe Wibauts?	45
6	Christen-democraten en lokaal volkshuisvestingsbeleid	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Lokaal beleid	51
6.3	Consensus	54
6.4	Relatie met algemene CDA-uitgangspunten	56
7	Liberaal volkshuisvestingsbeleid	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Politieke ideologie van wethouders	57
7.3	Politieke ideologie: programma's	59
7.4	Pacificeren	61

8	Maakt de politieke kleur van de wethouder uit?	63
8.1	Inleiding	63
8.2	Tussen ideologie en praktijk	63
8.3	Functie van ideologie op lokaal niveau	65
8.4	Wethouders politiseren niet	66
8.5	Om de politieke kleur	67
8.6	Politieke profilering	69
8.7	Politieke speelruimte en barrières	70
8.8	Arena zonder gevechten	72
8.9	Sociaal-democratisch of christen-democratisch?	73
9	Voorlopige bevindingen	77

BIJLAGE 1 Volkshuisvestingsbeleid van de PvdA
Een visie van de Wiardi Beckman Stichting

BIJLAGE 2 Christen-democratische volkshuisvestingspolitiek in de gemeenten
Een visie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

BIJLAGE 3 Volkshuisvesting in liberaal perspectief
Een visie van de Prof. Mr. B.M. Telderstichting

I INLEIDING

Een fascinerende vraag, waar volkshuisvestingsonderzoekers regelmatig tegenaan lopen is, of de politieke kleur van de wethouder iets uitmaakt voor het te voeren en gevoerde volkshuisvestingsbeleid. Men gaat er vanuit dat sociaal-democraten in belangrijke mate de toon van het debat over de volkshuisvesting zetten. Als men kijkt naar de publiciteit, die vooral wethouders van de grote steden krijgen, dan lijkt de discussie over volkshuisvesting inderdaad sociaal-democratisch getint.

Maar, is dit nu zo of is er sprake van een vertekening?

Op deze vraag gaan we in dit rapport in. De gemeenteraadsverkiezingen en de daarop volgende college-onderhandelingen in 1986, zijn aanleiding voor ons geweest om juist nu over het onderwerp te rapporteren. Een andere reden om met dit onderwerp aan de slag te gaan is gelegen in de decentralisatie van de volkshuisvesting 1) en andere wijzigingen in het volkshuisvestingsbeleid, die gemeenschappelijk hebben dat de beleidsvrijheid van de gemeenten lijkt toe te nemen. En daarmee wordt de politieke factor opnieuw actueel.

Over hoe het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in de praktijk van alle dag gevoerd wordt is niet zo veel bekend. Evenmin is dat het geval wat betreft de invloed van de politieke kleur van het gemeentebestuur of de wethouder. Het spaarzame onderzoek dat gedaan is naar de samenhang tussen politieke kleur en beleidsresultaten is niet opzienbarend 2). Bovendien is het karakter van dat onderzoek sterk kwantitatief van aard met alle beperkingen van dien.

Al met al is er een wat amorf beeld. Onder volkshuisvestingsdeskundigen bestaat de indruk dat de politieke factor erg belangrijk is (de sociaal-democraten), terwijl in de politicologische literatuur de verschillen die veroorzaakt zijn door de politieke factor niet verrassend zijn.

In dit rapport gaan we in op de vraag of de politieke kleur van de wethouder volkshuisvesting uitmaakt voor het voeren en gevoerde beleid. Ons vermoeden was dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen de politieke kleur van de wethouder volkshuisvesting en het volkshuisvestingsbeleid.

Dat we vooral naar de wethouder kijken hangt samen met de omstandigheid dat we ook persoonlijke factoren in het onderzoek wilden betrekken. Een keuze voor de politieke kleur van een college als onderzoekseenheid vertekent de persoonlijke verschillen te zeer. Bovendien zijn vakwethouders toch doorgaans redelijk verzelfstandigd bezig. Collegiaal bestuur en college-samenwerking zijn in onze optiek meer achtergrondvariabelen dan aparte onderzoekseenheden.

In ons onderzoek is er sprake van een voorstudie. In deze voorstudie wilden we niet ingaan op het meetbaar maken van beleidsprestaties. Ons onderzoek heeft zich toegespitst op de vraag wat wethouders zelf vinden van de doorwerking van de factor

politieke kleur. Uiteraard hebben we wel case-studies verricht in de door ons geselecteerde gemeenten. De uitspraken van de wethouders moesten immers getoetst kunnen worden aan de beleidspraktijk.

De keuze van de wethouders is als volgt gemaakt. We hebben ons beperkt tot de drie grote partijen, CDA, PvdA en VVD. Vervolgens hebben we gemeenten geselecteerd tussen 20.000 en 250.000 inwoners. De grote vier steden zijn niet in het onderzoek betrokken, evenals het overgrote deel van kleine gemeenten. De grote vier hebben een te specifieke volkshuisvestingsproblematiek, terwijl het volkshuisvestingsbeleid in de kleine gemeenten te weinig is geprofileerd (zwak ambtelijk apparaat, te weinig specialismen, geen full-time wethouders). Per partij hebben we een aantal wethouders gekozen. Daarbij speelden zaken als regionale spreiding, soort collegesamenwerking (meerderheids- of afspiegelingscollege), mate van politisering van het beleid, experimenteergemeente in het kader van de decentralisatie, enz. Met deze lijsten zijn we naar de wetenschappelijke bureaus van de drie grote partijen gegaan om te kijken of de gekozen wethouders voldoende politiek en ideologisch representatief waren. Dat leidde tot kleine aanpassingen in de lijst. Vervolgens hebben we groepsgesprekken gevoerd, steeds met wethouders van dezelfde partij. Er zijn dus drie van die gesprekken geweest, die ook zijn bijgewoond door vertegenwoordigers van de wetenschappelijke bureaus. Voorts is er een deskundigengesprek geweest met een aantal personen, die beroepsmatig sterk betrokken zijn bij gemeentelijke beleidsvoering. Ook de deskundigen zijn gekozen op representativiteit, zowel beroepsmatig als politiek.

De wetenschappelijke bureaus is daarnaast gevraagd een korte visie op volkshuisvestingspolitiek te geven vanuit hun partijstandpunt. Die visies zijn in de bijlagen bij dit rapport terug te vinden.

Met dit rapport hebben we een eerste verkenning gedaan naar de politieke factor als determinant van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Onze analyse zal in de toekomst moeten worden verbreed tot politieke keuzemomenten en beleidsprestaties. Als eerste aanzet biedt ons onderzoek echter voldoende stof tot overpeinzing. De resultaten hebben ons in elk geval geprikkeld het niet bij dit vooronderzoek te laten.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 wordt de persoon van de wethouder geplaatst. Welke factoren beïnvloeden het handelen van de wethouder, die vraag is daar aan de orde.

Vervolgens geven we een beeld van de verdeling van wethouders naar partij per grootteklasse van gemeenten (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 zijn de gemeenten waar de wethouders functioneren aan de orde. Welke problemen doen zich in die gemeenten voor? Wat voor een beleid wordt er gevoerd? Wat zijn politieke strijdpunten?

In de hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan we in op het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid van achtereenvolgens PvdA-wethouders, CDA-wethouders en VVD-wethouders.

In hoofdstuk 8 proberen we tenslotte uitspraken te doen over de vraag of de politieke kleur van de wethouder wat uitmaakt. In 9 zetten we afsluitend voorlopige bevindingen op een rijtje.

We willen onze dank uitspreken aan allen die dit project hebben mogelijk gemaakt.

Dat zijn:

De wethouders van de PvdA

J.M.H.M. Wevers,	Maastricht
D.J. Tesselaar,	Leiden
W.W. Hagenaar,	Nieuwegein
W. Wisse,	Vlissingen
J.P.H.G. Mobers,	Hoogezand-Sappemeer
drs. G.E. Hartman,	Zutphen
drs. W. Salet en drs. A. Huitzing van de Wiardi Beckman Stichting	

De wethouders van het CDA

P. van Hassel,	Tilburg
dr. G.P. Freeman,	Hilversum
A. van der Linden,	Spijkenisse
G. van der Haar,	Hoogeveen
J. Buitenweg,	Wierden
drs. C.J. Klop en J.J. de Baan van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA.	

De wethouders van de VVD

ir. W.J. Kneppelhout,	Arnhem
drs. C. Mooy,	Haarlem
J.M. Luchies,	Hengelo (Ov.)
J.F. Eger,	Amstelveen
G.P. van As,	Alphen aan de Rijn
drs. B.R.A. Gijzel van de prof.mr. B.M. Teldersstichting.	

De deskundigen

drs. G.L. Aquina,	algemeen directeur van het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV)
dr. A.F.A. Korsten,	vakgroep Bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen
prof.dr.ir. H. Priemus,	hoogleraar Volkshuisvesting, Afdeling der Bouwkunde en directeur OTB, Technische Hogeschool Delft
prof.dipl.ing. H.J. Rosemann,	hoogleraar Stadsvernieuwing, Afdeling der Bouwkunde, Technische Hogeschool Delft
drs. H.J. Viersen,	directeur Bouwfonds Nederlandse Gemeenten

Ook zonder de enorme inzet van het secretariaat van het RIW zou dit rapport niet op tijd zijn geweest.

Noten bij hoofdstuk 1

- 1) L. Vulperhorst, H. Westra, De gevolgen van de komende decentralisatie van de volkshuisvesting voor de gemeente Delft, RIW, Delft, 1985
- 2) S.A.H. Denters, Volkshuisvestingsbeleid en bestuurlijke organisatie van gemeenten, TH-Twente, Enschede, 1981
P.A.H.H. Coumans, Gemeentelijk uitkomsten- en reinigingsbeleid, TH-Twente, Enschede, 1981
H.J. Bierens, G.J.S. Uhl, De gemeentelijke activiteiten in middelgrote gemeenten, Een modelmatige verandering, Amsterdam, 1977
Voor conclusies uit deze studies zie: noten bij hoofdstuk 2 noot 1).

2 DE WETHOUDER EN ZIJN POLITIEK HANDELEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de factoren die het politiek handelen van de wethouder beïnvloeden. In de eerste plaats zijn er externe factoren (rijksbeleid e.d.). Daarnaast zijn er lokale factoren. Die worden onderscheiden in bestuurlijke, politieke en partijpolitieke factoren. Verder is de lokale volkshuisvestingsproblematiek van belang.

2.2 Randvoorwaarden

De invloed van de politieke kleur van een wethouder op het concrete volkshuisvestingsbeleid is op verschillende manieren te analyseren. Men kan zich allereerst afvragen in hoeverre de politieke kleur van het bestuur in het algemeen het lokale beleid kan beïnvloeden. Het gaat dan om de klassieke vraag: doet politiek ertoe? Op die vraag zijn in Nederland enkele bestuurskundigen en economen ingegaan 1). Uit statistisch-modelmatige studies blijkt dat er verschillen zijn als gevolg van de verschillen in politieke kleur van het gemeentebestuur. Door de gekozen methode geven deze studies echter geen diep inzicht in het lokaal bestuur noch wordt ons de rol die de wethouders (van volkshuisvesting) in het geheel spelen duidelijk.

We gaan in dit hoofdstuk in op de factoren die het handelen van de wethouder bepalen. We gaan achtereenvolgens in op de positie en op de functie van wethouder en op specifieke lokale randvoorwaarden die het handelen van een wethouder beïnvloeden of begrenzen. Dit hoofdstuk behandelt dus de politiek-bestuurlijke context waarbinnen de wethouder opereert. De randvoorwaarden die een gevolg zijn van rijksbeleid en provinciaal beleid beschouwen wij als bekend. Het huur- en subsidiebeleid, het landelijk woningbouwprogramma en de financiering van de woningbouw zijn evenals het ruimtelijke orderingsbeleid belangrijke externe voorwaarden voor gemeentelijke beleidsvoering.

In de sector volkshuisvesting en stadsvernieuwing is de beleidsvrijheid van gemeenten van meet af aan beperkt. Nederland is in vergelijking met andere Westeuropese landen nogal bijzonder. Prof. H.J. Rosemann 2) wijst erop dat de betrokkenheid van de centrale overheid in Nederland bij het volkshuisvestingsbeleid bijzonder is in West-Europa: Nederlandse gemeenten functioneren binnen een volkshuisvestingsbeleid dat als sociaal-democratisch is te typeren. Het accent in deze sector ligt meer op sturing dan op vrije marktprocessen. Gemeenten zijn ongeacht de politieke kleur

van de bestuurders gedwongen, aldus Rosemann, beleid te voeren binnen een sociaal-democratisch kader.

De rol van de rijksoverheid is echter aan het veranderen. In de sector volkshuisvesting en stadsvernieuwing is een decentralisatie gaande: er zijn experimenten met het Normkostenbudgetstelsel (NKBS) en de voorgenomen invoering van een Normkostenstelsel (NKS) en er is een uitbreiding van het beleidsinstrumentarium voor gemeenten door de invoering van de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing. Deze decentralisatie legt, afgezien van de taken en bevoegdheden die de rijksoverheid aan provincies overdraagt, meer taken en bevoegdheden bij de gemeenten. Te veronderstellen is dat daarmee de gemeentebesturen meer ruimte voor beleidskeuzen krijgen. Niettemin blijven voor de woningbouw en in de gemeenten de provinciale taakstelling op het terrein van de ruimtelijke ordening en de verdeling van de contingenten en budgetten over de gemeenten van kracht als randvoorwaarden.

Er wordt wel gesuggereerd dat door de landelijke politici problemen worden overgelaten aan de gemeenten terwijl daar aan lokale taken en bevoegdheden weinig tegenover staat. Daarbij komt nog dat wethouders aangesproken worden op probleemoplossingen die boven de sector volkshuisvesting en stadsvernieuwing uitgaan (woonlasten). Overigens moet daarbij in het oog worden gehouden dat de mogelijkheden voor wethouders van volkshuisvesting om problemen op te lossen uiteenlopen. De problemen en inkomstenbronnen zijn ongelijk verdeeld over de gemeenten. Denk maar aan de relatie tussen problemen op het gebied van volkshuisvesting, inkomens van huishoudens (geografische inkomensverdeling) en woningmarktposities.

2.3 De functie van een wethouder

Een prominent oud-wethouder, drs. J.G. Van der Ploeg, heeft zich eens als volgt uitgelaten over de functie van wethouder:

"Terecht wordt de wethouder weleens vergeleken met een draaischijf, zoals we die vroeger kenden voor locomotieven. Telkens wordt zijn richting opnieuw bepaalt. Als er een functie is waarin je zowel idealist als opportunist moet zijn, dan is het wel die van wethouder. Het vraagt om uiterste gevoeligheid en een dikke huid. (...) De wethouder is niet alleen lid van een college van B&W, maar ook van de raad en van zijn partij. Dat brengt al genoeg conflicten met zich mee. Hij heeft te maken met ambtenaren maar ook met burgers, die ontevreden zijn over die ambtenaren. Ook dat zorgt voor conflicten." 3).

In feite heeft een wethouder een dubbelfunctie: hij is zowel politicus als bestuurder. Te verwachten is dat een wethouder die teveel als partijpoliticus opereert het aan de stok krijgt met de andersgezinde collegepartners of met zijn ambtenaren. Een wethouder die echter teveel opereert als bestuurder krijgt het aan de stok met zijn fractie, partij of met de politieke achterban.

Aan een wethouder worden nogal wat tegengestelde eisen gesteld. Hij moet zijn partij zowel politiek als ideologisch vertegenwoordigen. In die zin moet hij partijman zijn. Hij moet dan ook in staat zijn tegelijkertijd deel uit te maken van een politieke partij en boven zijn eigen partij te staan. Het moet dus iemand zijn die politiek verschillende opvattingen goed kan integreren. Hij moet bovendien bereid zijn

te luisteren naar zijn partij: een wethouder moet gevoelig zijn voor interne partijdemocratie.

Heeft een wethouder intern dus vooral een integratieve functie, een bindende functie, naar buiten toe moet hij goed kunnen politiseren. Hij moet het beleid niet alleen kunnen uitdragen, maar ook kunnen verkopen. Hij moet goed kunnen denken in termen van politieke winst en verlies. Deze functie staat op gespannen voet met de plaats van een wethouder in een college van B&W. In een college is een wethouder primair bestuurder. Hij is materieel "verantwoordelijk" voor een deel van het beleid terwijl het college formeel verantwoordelijk is. Het besturen van een sector vergt dan ook samenwerking met andere partijen. Eigen aan het Nederlandse politieke stelsel is immers dat er doorgaans coalities uit verschillende partijen worden gevormd. Die samenwerking met andersdenkenden vergt een zakelijke, pragmatische instelling, waarin veel onderhandelbaar is. Het beginsel van het collegiaal bestuur stelt dan ook specifieke eisen aan de wethouder. En last but not least moet een wethouder een goed bestuurder zijn. En wat daarvoor de ingrediënten zijn is onduidelijk.

Wethouders uit één partij zijn vaak zeer verschillend. Dat hangt samen met de recrutering. Wat is de politieke kleur van de lokale partij-afdeling, welke partijleden zijn beschikbaar voor raadsfuncties, enzovoorts. De keuze van wethouders is niet alleen afhankelijk van politieke afwegingen en, wellicht, financiële overwegingen (kun je er van rondkomen?), maar ook van iemands persoonlijke carrière-lijn. De beschikbaarheid van politiek aanvaardbare én capabele kandidaten is gedeeltelijk toeval. Eén wethouder van de PvdA merkte daar eens over op: "Vaak kunnen alleen mensen die financieel onafhankelijk zijn zich beschikbaar stellen. In kleine gemeenten zijn dat vooral de grotere boeren en die vindt je bij het CDA of de VVD. Voor de PvdA geldt dat de keus nog al eens valt op leraren, die nog een paar uur in de week les geven, of ambtenaren, die te allen tijde in oude baan kunnen terug keren. Er wordt dus niet gekeken naar capaciteiten, maar er wordt eenvoudig een aftelsom gemaakt, waarbij je tweede of derde keus overhoudt" 4).

Bij de grotere gemeenten is de salariëring van wethouders reëler dan in kleine gemeenten. Ook de keuze van kandidaten onder de partijaanhang lijkt groter. In gemeenten groter dan 30.000 inwoners hebben wethouders eerder een full-time gesalarieerde functie. Zowel in grote als kleine gemeenten is de kans groot dat een wethouderskandidaat afkomstig is uit het kader van organisaties die op het lokale niveau een belangrijke maatschappelijke rol vervullen. Met een overstap naar het wethouderschap gaan niet alle banden verloren, zodat de afkomst van een wethouder wel degelijk politieke implicaties kan hebben.

De functie van wethouder omvat vooral werkzaamheden in de overlegsfeer. Gegevens uit een onderzoek van de VNG 5) geven een beeld van de werkzaamheden. Gemiddeld genomen besteedt men 40% van de tijd aan college-overleg, 20% aan overleg met het ambtelijk apparaat, ruim 10% aan overleg met de raad, ruim 10% aan inspraak, nog eens 10% aan overleg in het kader van gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke lichamen en een kleine 5% aan overleg met de fractie en de partij. In de kleinere gemeenten gaat in college overleg ongeveer de helft van de tijd zitten, terwijl dat in de grotere gemeenten iets meer dan een kwart van de

tijd is. Wethouders in de grote gemeenten zijn meer tijd kwijt aan overleg met ambtenaren (2x zoveel als in de kleine gemeenten) en aan overleg met de eigen partij en fractie (tussen de 10 en 15%). Opmerkelijk is dat wethouders in kleine gemeenten veel minder tijd kwijt zijn aan overleg met het ambtelijk apparaat. Een wethouder van een kleine gemeente stelde dat de schaal van de kleine gemeente voorkomt dat er een afstand ontstaat tussen B&W en ambtenaren. Al dat overleg is niet alleen van politiek-bestuurlijke aard. Als bestuurder heeft een wethouder namelijk ook te maken met managementaspecten van het beleid.

Tenslotte zijn er nog een aantal persoonlijke factoren relevant. De leeftijd van de wethouder is niet zonder betekenis. Is een wethouder jong en ambitieus én is het wethouderschap een beginfunctie? Of is de wethouder aan het eind van zijn carrière en sluit het wethouderschap de carrière af? De lengte van het wethouderschap is voorts ook niet zonder betekenis. In vier jaar kan een wethouder nauwelijks vruchten van zijn arbeid plukken. Daarvoor is toch enige tijd nodig. Vervolgens is de opleiding van de wethouder van belang. Uit het genoemde VNG-onderzoek bleek dat hoe groter de gemeente was, hoe hoger de opleiding was. Tenslotte is de beroepsachtergrond relevant. De recruiteringsvelden van wethouders zijn nogal partijgebonden.

2.4 Lokale randvoorwaarden

Een belangrijke factor die van invloed is op het functioneren van een wethouder is de gemeentegrootte. Niet alleen is dat van invloed op de salariëring van de wethouder en zijn mogelijkheden om full-time te werken, maar ook op de bemensing van het ambtelijk apparaat. Professionalisering en gemeentegrootte hangen zeker samen.

Het handelen van de wethouder wordt bijzonder beïnvloed door bestuurlijke, politieke en partij-politieke factoren. Daarnaast zijn er factoren die samenhangen met de situatie op de woningmarkt.

Als bestuurlijke factoren onderscheiden we de portefeuilleverdeling en de samenwerking in het college van B&W. Daarnaast onderscheiden we de relatie tussen het ambtelijk apparaat en het college. Ook de wijze waarop het overleg met raadscommissies en burgers is georganiseerd, rekenen we tot de bestuurlijke factoren, evenals de relatie tussen het college en de gemeenteraad.

Wanneer de verhouding tussen het college van B&W en de gemeenteraad behandeld wordt, ontkomt men niet aan de termen monisme en dualisme. Staatsrechtelijk is de verhouding tussen de twee organen monistisch, dat wil zeggen dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is en dat de bevoegdheden van het college daarvan afgeleid zijn. Aangezien steeds meer taken een kwestie van medebewind zijn geworden - vooral ook in de sector volkshuisvesting en stadsvernieuwing - en daarmee onttrokken zijn aan de autonome sfeer en de gemeenteraad is feitelijk een dualistische situatie ontstaan. Men zou zelfs kunnen betogen dat het college van B&W een zwaarder gewicht in de schaal legt. Een grotere complexiteit van de bestuursaangelegenheden tezamen met de ambtelijke ondersteuning van het college hebben de raad afhankelijk gemaakt van het college. Een surplus aan informatie en deskundigheid is tegenover een verantwoordingsplicht komen te staan. In dit licht zijn de raadscommissies

van belang. In deze organen wordt sectorgewijs het beleid besproken door in een overleg tussen de wethouder en specialisten van de gemeenteraadsfracties. Sommige raadscommissies zijn niet alleen een schakel in de beleidsvaststelling, maar zijn ook betrokken in de beleidsvoorbereiding.

Uit dit onderzoek blijkt dat de raadscommissies voor volkshuisvesting de raad niet alleen veel politieke discussie over de beleidsvaststelling uit handen nemen, maar ook al eerder in het beleidsproces een rol spelen. In een aantal gemeenten vinden commissievergaderingen plaats vóór de collegevergaderingen. Bovendien wordt door enige wethouders van volkshuisvesting de tactiek gevolgd om in de commissievergadering wel te laten discussiëren en steun te werven en vervolgens in de collegevergadering geen discussie aan te gaan. Zij maken dan handig gebruik van de overbeladen agenda van het college. Deze handelswijze is er een aanwijzing voor dat de norm van collegiaal bestuur, dat wil zeggen dat het hele college als een eenheid beleid voert en verantwoording aflegt aan de raad, door feitelijk ontwikkelingen tot een fictie is geworden. Vakwethouders hebben hun intreden gedaan. Hierdoor is het aannemelijk dat de politieke kleur van de wethouder een zelfstandige factor in het volkshuisvestingsbeleid is en dat de kleurenmenging van de partijen in het college weleens minder belangrijk kan zijn dan vaak gedacht wordt.

Het collegialiteitsbeginsel is terug te vinden in de koppeling van het college van B&W aan de ambtelijke organisatie. Formeel is het gebruikelijk dat zogenaamde bestuurseenheden opgehangen zijn aan het college en niet aan individuele wethouders. De portefeuilleverdeling vertoont in veel gevallen weinig relatie met de ambtelijke organisatie. De formele organisatie is niet departementaal, maar kan het vooral in grotere gemeenten feitelijk wel zijn. Een vast team van ambtenaren werkt voor de wethouder. Wethouders van kleinere gemeenten in ons onderzoek vermelden conflicten met gemeentensecretarissen over de inzet van ambtenaren in hun sector.

Over de beleidsneutraliteit van ambtenaren is al heel wat gediscussieerd. De vierde macht is in die discussie een bekende term. Wanneer we echter de feitelijke ontwikkeling naar een departementale opstelling van vakwethouders constateren, kunnen we stellen dat een sterker departement de beleidsprestaties en daarmee de beleidsruimte van de wethouder ten goede zullen komen. Voorwaarde is dan wel dat de ambtenaren politiek loyaal zijn. De politieke kleur van het ambtelijke apparaat wordt interessant als die afwijkt van die van de wethouder. In Nederland houdt men verbaal vast aan de norm van ambtelijke loyaliteit en in die cultuur kan men niet openlijk uitkomen voor het politieke karakter van de benoeming van (beleids)ambtenaren. Met de traditie van de a-politieke ambtenaren is echter gebroken in de stadsvernieuwingsorganisatie. Ambtenaren in projectgroepen bereiden in samenwerking met belangengroepen onderdelen van het beleid voor, die voornamelijk formeel bekrachtigd worden door de gemeenteraden. Binnen gegeven grenzen hebben de ambtenaren een politieke taak gekregen: zij dienen zich zelf te verantwoorden in de stadsvernieuwingengebieden. De keuze van belangengroepen waarmee samengewerkt wordt, is politiek gezien uiterst relevant. De ambtelijke randvoorwaarden zijn met drie trefwoorden te karakteriseren: capaciteit, loyaliteit en ambtelijke responsiviteit.

De collegesamenwerking is een volgende belangrijke factor die het handelen van de wethouder beïnvloedt. Veel discussie heeft het verschijnsel 'links programcollege'

opgeroepen. In Rotterdam, Wageningen en Deventer bestaan bijvoorbeeld progressieve colleges. Toch lijkt het einde van dit soort eenzijdig samengestelde meerderheidscolleges in zicht. Wethouder R. den Dunnen van Rotterdam, die zitting heeft in een progressief meerderheidscollege, stelt daarover: "Een links programcollege kan een middel zijn om je partijpolitieke programma te realiseren, maar er kleven ook bezwaren aan zo'n college. Bij de VVD en het CDA vertrokken mensen die misschien langer waren gebleven bij uitzicht op deelname aan het dagelijks bestuur" (6). En dan volgt een lijstje indrukwekkende namen, waaronder de huidige VVD-minister N. Smit-Kroes. "We moeten alle creativiteit in de raad mobiliseren om de gigantische problemen, waaronder de stad de komende jaren staat, te lijf te kunnen". Daarmee haalt Den Dunnen een streep door de progressieve machtsvorming: "De tijd was in 1974 heel anders. De polarisatie bijvoorbeeld was groter. De problemen vroegen om snelle oplossingen en korte beslissingslijnen. De PvdA meende dat dit met een links programcollege het beste was te realiseren".

Het besturen met de steun van een kleine raadsmeerderheid heeft ook praktische problemen te zien gegeven: fractiediscipline is daar een voorbeeld van. Den Dunnen: "Met de krappe raadsmeerderheden van nu zullen de socialistische raadsleden zich af en toe best wat benauwd voelen. Democratie werkt pas goed als de raad het college in vrijheid kan controleren, maar met drie raadsleden op vakantie en een zieke komt dit democratisch uitgangspunt weleens in de verdrukking. Dan moet je wel meestemmen, of je wilt of niet om het college niet te laten vallen".

In de meeste gemeenten werken partijen uit de verschillende blokken samen. Samenwerkingen CDA/VVD, CDA/PvdA en CDA/VVD/PvdA komen het meeste voor, al dan niet met een derde of vierde partij als versiering (D'66 heeft die rol nogal eens!). Lokale samenwerking in het college komt in meer variëteiten voor dan men op grond van de landelijke politiek zou verwachten. Daar blijft de menukaart bestaan uit een schrale keus, waarvan de hoofdingrediënten altijd dezelfde zijn, ofwel CDA/PvdA ofwel CDA/VVD. De parlementaire geschiedenis van de laatste 25 jaar, laat vooral samenwerking zien tussen CDA/VVD. In die 25 jaar werkten CDA en VVD gedurende 19 jaar samen en CDA en PvdA slechts gedurende 6 jaar (het kabinet-Cals, 1965/1966; het kabinet-Den Uyl, 1973/1977; het kabinet-Van Agt II, 1981/1982). Op lokaal niveau zijn de samenwerkingsverbanden minder conventioneel. Zo wordt in Amsterdam samengewerkt tussen D'66, CPN, CDA en PvdA, terwijl in Leiden en Utrecht bijvoorbeeld PvdA en VVD gebroederlijk samenwerken. Ook samenwerkingsverbanden tussen PvdA en GPV zijn bekend. Die samenwerkingsverbanden zijn niet alleen afhankelijk van de lokale politieke verhoudingen, maar vaak ook afhankelijk van de politieke kleur van de plaatselijke afdeling van de landelijke partij. Zo staat het CDA in Amsterdam bekend als progressief. Ook een minder dogmatische opstelling van PvdA en VVD leidt vaak tot verrassende samenwerkingsvormen. Een laatste serie factoren hangt samen met het tot elkaar veroordeeld zijn. Er is dan sprake van een negatieve keuze. Het kan dan niet anders. Zo bleek collegesamenwerking tussen PvdA en VVD in 1978 vaak samen te hangen met het overvragen van de kant van het CDA en met toevallige antipathieën tegen de CDA-voorman.

Een andere belangrijke factor zijn de politieke verhoudingen. Het politieke klimaat dat wij aantreffen in de zestien gemeenten liep nogal uiteen. Van zeer gematigd en

coöperatief tot heftige tegenstellingen en sterke polarisatie. Een element in het politieke klimaat is het denken in blokken. Deze blokken behoeven niet overeen te komen met de verdeling tussen collegepartners enerzijds en oppositie anderzijds. Vooral bij meerderheidscolleges is de kans groot dat die niet overeenkomen. In een aantal gemeenten troffen we collegesamenwerkingen aan die uit puur bestuurlijke motieven tot stand waren gekomen. In die gemeenten was het regeren met wisselende meerderheden dan ook gebruik.

Het politieke klimaat wordt beïnvloed door de mate van stabiliteit. De VNG (7) geeft de volgende kenmerken voor stabiele verhoudingen weer:

- a. een goede samenwerking in het zittend college
- b. een goede verstandhouding tussen raad en college
- c. het beschikbaar zijn van de zittende wethouders voor een nieuwe periode (c.q. het beschikbaar gesteld worden door hun partijen)
- d. een verkiezingsuitslag die de bestaande zetelverdeling niet fundamenteel aantast.

Voor in kleinere gemeenten constateert de VNG een hoge mate van stabiliteit: een rustig klimaat waarin, wat Bouwfonds-directeur drs H.J. Viersen osmotisch processen noemt kunnen optreden die de politieke scheidingslijnen doen vervagen. In ons onderzoek bleek politieke instabiliteit en in het bijzonder wisseling van collegepartners, tot een sterke politisering en polarisering op volkshuisvestingsgebied te leiden.

Voorts spelen partijpolitieke factoren een rol. Waar staat de wethouder in de partij? Uit welke vleugel is de wethouder afkomstig? Hoe structureel is de college-deelname van de betreffende partij? Hoe lang beheert de partij een bepaalde portefeuille? hoe consistent is de partij in zijn beleid? Wat voor deskundigheid is in de partij aanwezig? Al dit soort zaken zijn van invloed op het handelen van een wethouder.

Naast genoemde factoren zijn er factoren die samenhangen met de woningmarkt-ontwikkelingen en de specifieke lokale situatie. Hoe is de relatie met de aanne-merij, beleggers, woningcorporaties en bewoners? Hoe is het overleg met deze actoren gestructureerd?

Naast de rol van deze actoren zijn factoren belangrijk als: de samenstelling en de kwaliteit van de woningvoorraad; de problemen die samenhangen met woonlasten; leegstand; enzovoort. Last but not least zijn de economische ontwikkelingen van belang. Inkomensperspectieven en woonuitgaven hangen immers samen. De pressie van belangengroepen, die zich in de volkshuisvesting manifesteren, is moeilijk in algemene termen te beschrijven. De doelen van de pressie en de banden met politici, wethouders en ambtenaren maken van het optreden van belangengroepen een politieke factor waar een wethouder van volkshuisvesting rekening mee te houden heeft. Een vraag is in hoeverre de politieke kleur van een wethouder terug te vinden is in een hogere responsiviteit voor bepaalde belangengroepen.

Noten bij hoofdstuk 2

1) conclusies uit studies:

a- hoe sterker links (totaal aantal stemmen, sterkte in B&W, politieke kleur wethouder), hoe meer woningwetwoningen er in het bouwprogramma zitten en hoe meer woningen voor kleine huishoudens er worden aangevraagd.
S.A.H. Denters, Volkshuisvestingsbeleid en bestuurlijke organisatie van gemeenten, TH-Twente, Enschede, 1981.

b- hoe sterker links, hoe hoger het bedrag per bewoner aan lokale belastingen, hoe kleiner het aandeel van de eigen inkomsten in het begrotingstotaal en hoe intensiever er gebruik gemaakt wordt van de fiscale mogelijkheden van de onroerend-goedbelasting.
P.A.H.H. Coumans, Gemeentelijke inkomsten- en reinigingsbeleid, TH-Twente, Enschede, 1981.

c- in linkse gemeenten is er minder vakonderwijs, meer geld voor randvoorzieningen in het openbaar (lager) onderwijs, terwijl het onderhoud van de schoolgebouwen minder aandacht krijgt; in de rechtse gemeenten zijn meer gymzalen; in linkse gemeenten wordt meer uitgegeven aan cultuur en vorming, terwijl deze gemeenten juist minder uitgeven aan maatschappelijke zorg.

H.J. Bierens, G.J.S. Uhl, De gemeentelijke activiteiten in middelgrote gemeenten, een modelmatige benadering, Amsterdam, 1977.

2) Groepsgesprek d.d. 20-12-1985 blz. 11. verg. ook Bouwmarkt, februari 1985

3) L. Vulperhorst, Gemeentepolitiek en burger, Zutphen, 1986, blz. 27

4) L. Vulperhorst op.cit. blz. 26

5) VNG, Wethouders in Nederland, Een onderzoek ook naar hun positie en functioneren, 's-Gravenhage, 1980

6) De Nederlandse Gemeente, 21-6-1985

7) VNG, Collegevorming in Nederlandse gemeenten, 's-Gravenhage, blz. 33

3.1 Inleiding

Voor een goede beoordeling van het functioneren van wethouders van de verschillende politieke partijen is enige informatie nodig over de positie van wethouders en colleges van B & W en de verdeling van de raadsleden over de partijen. De positie van de in dit onderzoek ondervraagde wethouders kan zo tegen een algemene achtergrond geplaatst worden.

We hebben het in dit onderzoek over de wethouders van volkshuisvesting die in 1982 (al dan niet opnieuw) aantraden. Het beeld van de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 is bekend: fors verlies voor de PvdA, ruime winst voor de VVD. Uitgedrukt in raadszetels was de uitslag, vergeleken met de jaren 1962 en 1978, als volgt (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Aantal en percentages raadszetels per blok, 1962, 1978 en 1982

	1962		1978		1982	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
confessioneel	7.618	64,5	6.248	51,9	4.401	37,4
links	2.673	22,7	3.238	26,9	3.062	26,0
VVD	708	6,0	1.544	12,8	2.147	18,2
rest	802	6,8	1.007	8,4	2.157	18,3
totaal	11.806	100,0	12.037	100,0	11.767	99,9

confessioneel: KVP, CHU, ARP, CDA, PCG, PC, CCP, SGP, GPV, RPF, RK
links: PvdA, PAK, D'66, PPR, CPN, PSP

rest: BP, DS'70, GG, onafhankelijke en overige lijsten

Bron: K.L.L.M. Ditrich en M.J. Cohen, Burgers in de lokale politiek, in: Lokaal bestuur in Nederland (W. Derksen en A.F.A. Korsten, red.), blz. 186

De confessionelen verloren in 1982 eveneens zwaar, zo blijkt. Het CDA verloor rechtstreeks 269 zetels. De PvdA verloor 305 zetels (overigens wonnen de PAK's 40 zetels), en de VVD won 603 zetels. In een aantal gemeenten heeft deze VVD-winst geleid tot het bezetten van een extra (de tweede) wethouderspost in het college. De wethoudersverdeling na de college-vorming in 1982 is weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Politieke herkomst wethouders en vertegenwoordiging politieke groeperingen in colleges van B & W (september 1982, alle gemeenten)

Politieke groepering	Aantal wethouders	Aantal colleges
CDA	37,3%	72,4
PvdA	22,4%	43,9
VVD	18,2%	41,6
lokale lijsten	17,5%	31,3
kleine pol. partijen x)	3,1%	7,6
D'66	0,8%	1,7
klein links xx)	0,7%	1,4
	100,0% (1.991)	100,0 (774)

Bron: P.W. Tops en A.F.A. Korsten, Het college van burgemeester en wethouders, in: Lokaal bestuur in Nederland, (W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), blz.63
 x) SGP, RPF, GPV
 xx) PSP, PPR, CPN

Volgens het statistisch zakboek (CBS, 1985) verloor het CDA ten opzichte van 1978 slechts 50 wethouderszetels, de PvdA 34 wethouders (PAK verloor ook nog 5 wethoudersposten). De VVD heeft 132 (!) wethouderszetels gewonnen. De lokale lijsten wonnen ook sterk: 161 wethouderszetels.

3.2 Formele posities

De portefeuille volkshuisvesting hebben we vervolgens apart bekeken. We hebben daarbij een onderscheid aangebracht in gemeentegrootte. De part-time wethouders hebben we buiten het onderzoek gelaten, door te kijken naar de gemeenten die groter zijn dan 20.000 inwoners. Dat zijn er per 1 januari 1984 169 !).

In debatten over gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid valt de sterke rol op van sociaal-democratische wethouders. Vergelijk ook de hartekreet van staatssecretaris Brokx dat hij zoveel PvdA-wethouders van volkshuisvesting tegenkomt.

Vaak wordt daaraan de conclusie verbonden dat volkshuisvestingsbeleid zo'n specifiek politiek beleid is dat het vanzelfsprekend is dat sociaal-democraten zich daar graag mee bemoeien: het gaat immers om de verdeling van rechtvaardigheid. Maar hoe sterk is nu eigenlijk de partijcontrole van de PvdA over gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid? We hebben de vraag verbreed naar de partijcontrole van de drie grote partijen op het gebied van de volkshuisvesting.

Een tweede suggestie die meestal gedaan wordt over gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid is dat de portefeuillevverdeling een ratjetoe is. De verdeling zou vaak niets te maken hebben met interesses en deskundigheden, maar met koehandel, die plaats heeft gevonden in de rokerige opkamer van het plaatselijk café. Maar is de portefeuille volkshuisvesting in de gemeenten boven de 20.000 inwoners nu echt zo

rampzalig verdeeld over de diverse partijen? Een vraag in het verlengde daarvan is of de portefeuille volkshuisvesting verdeeld is over verschillende wethouders van één partij of geconcentreerd is bij één wethouder.

In het kader van dit onderzoek hebben we alleen gekeken naar formele posities en formele verdelingen van taken over portefeuilles van de wethouders. We hebben ons in dit hoofdstuk niet afgevraagd hoe zwak/sterk de positie van een wethouder in het college is. Ook hebben we ons hier niet afgevraagd wat de rol van de ambtenaren is en wat de beleidsresultaten zijn geweest. We doen niet meer dan inventariseren welke partij de volkshuisvestingstaken controleert en in welke mate.

Onder een portefeuille volkshuisvestingsbeleid verstaan we een portefeuille met daarin: volkshuisvesting/wonen; stadsvernieuwing; bouwprogrammering; woningbouwbeleid; woonruimteverdeling en bouw- en woningtoezicht. Ruimtelijke ordening en/of stadsontwikkeling rekenen wij niet direct tot de portefeuille volkshuisvesting. Dat geldt ook voor grondzaken. Dat neemt niet weg dat sommige wethouders meer in hun portefeuille hebben dan volkshuisvestingstaken. Zo heeft menig wethouder naast de volkshuisvestingstaken ook de planningstaken (RO/SO) en grondzaken onder zijn hoede.

In het navolgende spreken we over partijcontrole. We doelen dan op de mate waarin een partij greep heeft op de portefeuille volkshuisvesting. Het gaat dan om de greep op die taken van alle wethouders van één partij samen.

De partijcontrole kan variëren van zeer sterk, via sterk en minder sterk tot afwezig. Die partijcontrole is afwezig als een partij in het college géén bemoeienis heeft met het volkshuisvestingsbeleid of niet aan het college deelneemt. Weliswaar is er sprake van collegiaal bestuur, maar in deze analyse achten we het toch juist om een partij, die zich niet bemoeit met volkshuisvestingsbeleid en toch in het college zit, zo te waarderen. Van een zeer sterke controle is sprake als alle taken geconcentreerd zijn bij één partij. Van een sterke controle is sprake als het merendeel of de belangrijkste taken in handen zijn van één partij, terwijl een tweede partij de overige taken beheert. Van een minder sterke controle is sprake als drie partijen elk een gedeelte van de taken beheren en als een partij als tweede partij een aantal belangrijke taken beheert, terwijl de eerste partij dominant is. In een aantal gemeenten is tenslotte sprake van een afwijkende situatie: daar is de partijcontrole van partij A zeer sterk, terwijl partij B slechts bouw- en woningtoezicht beheert. In die situatie is de score mogelijk dat de partijcontrole van partij A zeer sterk is en van B minder sterk.

Een kanttekening tenslotte betreft de benaming van de portefeuilles in de diverse gemeenten en de omschrijving van de volkshuisvestingstaken. Aan de hand van de VNG-Gids Gemeentebesturen 82/86 (waarin we vele creatieve portefeuillebenamingen tegen kwamen) hebben we trachten na te gaan welke partij in welke mate het volkshuisvestingsbeleid controleert.

3.3 Gemeenten boven de 50.000 inwoners

Wat de 17 steden betreft met meer dan 100.000 inwoners valt op dat de PvdA een zeer sterke greep heeft op het volkshuisvestingsbeleid. Van de 17 steden in die categorie heeft de PvdA in 9 steden de portefeuille volkshuisvesting geheel in handen. In vier andere steden heeft de PvdA een sterke greep op het volkshuisvestingsbeleid: in twee steden doet D'66 woonruimteverdeling (Amsterdam en Utrecht) en in een derde stad doet het CDA dat (Zaandam). In een vierde stad doet de VVD bouwzaken (Leiden). In 13 steden is de greep van de PvdA op het beleid zeer sterk tot sterk. In twee steden heeft het CDA een zeer sterke greep op het beleid (Apeldoorn en Tilburg), terwijl in Arnhem de VVD een zeer sterke greep op het beleid heeft. In Haarlem ten slotte beheert de VVD de portefeuille volkshuisvesting, maar stadsvernieuwing zit bij de PvdA en woonruimteverdeling bij het CDA. De balans is opge maakt in tabel 3.3.

Tabel 3.3 De partijcontrole op het volkshuisvestingsbeleid in 17 steden, die per 1-1-1984 meer dan 100.000 inwoners hadden

partij/controle:	zeer sterk	sterk	minder sterk
PvdA	9	4	1
CDA	2	0	2
VVD	1	0	2
D'66	0	0	2

Tabel 3.4 De partijcontrole op het volkshuisvestingsbeleid in 34 gemeenten, die per 1-1-1984 tussen de 50 en 100.000 inwoners hadden

partij/controle:	zeer sterk	sterk	minder sterk
PvdA	7	6	6
CDA	4	7	10
VVD	2	5	5
D'66	0	0	1
SGP/GPV/RPF x)	1	0	0
PPR/PSP/CPN x)	0	0	1
Lokale lijsten	1	0	0

x) gecombineerd.

In de 34 gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 (zie tabel 3.4) is de partijcontrole van de PvdA eveneens sterk. In 13 gemeenten is de partijcontrole sterk tot zeer sterk. Het CDA echter heeft in deze categorie al 11 gemeenten waar de partijcontrole sterk tot zeer sterk is. De VVD tenslotte heeft in 7 gemeenten een sterk tot zeer sterke partijcontrole op het volkshuisvestingsbeleid. Lokale partijen doen in de

steden met meer dan 50.000 inwoners nog nauwelijks mee aan het dagelijks bestuur van de gemeente. Slechts in één geval is er een lokale partij met een zeer sterke partijcontrole (Kerkrade).

3.4 Gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners

In deze categorie gemeenten is de partijcontrole van de christen-democraten opmerkelijk. Van de 118 gemeenten in deze categorie is de partijcontrole in 56 gemeenten sterk tot zeer sterk. De partijcontrole van de PvdA is aanzienlijk minder sterk dan in de grotere gemeenten. Slechts in 29 gemeenten is de partijcontrole sterk tot zeer sterk. De positie van de VVD is ook hier die van de derde partij. Zie tabel 3.5.

Tabel 3.5 De partijcontrole op het volkshuisvestingsbeleid in 118 gemeenten, die per 1-1-1984 tussen de 20 en 50.000 inwoners hadden

partij/controle	zeer sterk	sterk	minder sterk
PvdA	24	5	13
CDA	43	13	10
VVD	10	7	10
D'66	0	1	1
SGP/GPV/RPF x)	1	1	2
PPR/PSP/CPN	1	0	0
Lokale lijsten	9	1	2

x) gecombineerd.

Het aantal lokale partijen dat een sterke tot zeer sterke greep heeft op het volkshuisvestingsbeleid is hier aanzienlijk groter dan in de andere twee categorieën gemeenten. Opmerkelijk is dat van de "lokale" er drie portefeuille-houders partijloos burgemeester zijn.

3.5 Alle 169 gemeenten

In de tabel 3.6 (zie volgende pagina) is het overzicht opgenomen van alle gemeenten met meer dan 20.000 inwoners. Het zal duidelijk zijn dat de positie van sociaal-democraten zwakker is naarmate de gemeenten kleiner worden: de partijcontrole in de grotere gemeenten is groot, in de middelgrote gemeenten nog net het grootste en in de gemeenten die tussen 20 en 50.000 inwoners hebben, is de partijcontrole nauwelijks de helft van het CDA. In het totaal bezien is het aantal gemeenten, waarin het CDA partijcontrole heeft over het volkshuisvestingsbeleid groter dan dat van de PvdA. De aanwezigheid van liberalen op volkshuisvestingsportefeuilles valt relatief tegen. In tegenstelling tot de PvdA maakten zij in 1982 goede verkiezingen. Kennelijk is dat niet of onvoldoende omgezet in partijcontrole over het volkshuisvestingsbeleid. Of dat te maken heeft met een voorkeur voor andere portefeuilles is

nog een open vraag. Opmerkelijk is dat in 115 van de 169 gemeenten één partij een zeer sterke controle heeft over het volkshuisvestingsbeleid.

Tabel 3.6 De partijcontrole op het volkshuisvestingsbeleid in 169 gemeenten die per 1-1-1984 meer dan 20.000 inwoners hadden

partij/controle:	zeer sterk	sterk	minder sterk
PvdA	40	15	20
CDA	49	20	22
VVD	13	12	17
D'66	0	1	4
SGP/GPV/RPF x)	2	1	2
PPR/PSP/CPN x)	1	0	1
Lokale lijsten	10	1	2

x) gecombineerd.

Ook al zijn volkshuisvestingstaken vaak verdeeld over verschillende wethouders, toch is er niet sprake van een ratjetoe. In ca 70% van de gemeenten zijn alle taken in handen van één partij. De concentratie van volkshuisvestingstaken en alles wat daar mee te maken heeft (ruimtelijke ordening en grondzaken) in één portefeuille is echter nog een schaars verschijnsel. In slechts 6 van de 51 gemeenten boven de 50.000 inwoners lijkt er wat dat betreft sprake van super-portefeuilles. Meestal zijn toch de verschillende volkshuisvestingstaken en taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, grondzaken en het woningbedrijf, verdeeld over meerdere wethouders van één partij. De verdeling van volkshuisvestingstaken over meer dan twee partijen is ten slotte eveneens een schaars verschijnsel. In slechts 4 van de 169 zijn de volkshuisvestingstaken verdeeld over wethouders, afkomstig uit de drie grote partijen.

Noten bij hoofdstuk 3

1) Liever gezegd: dat waren er 169. De gemeentelijke herindeling gaat door! Peildatum: 1-1-1984 (CBS).

4 POLITIEKE VERHOUDINGEN EN VOLKSHUISVESTING IN 16 GEMEENTEN

4.1 Inleiding

Op zoek naar politieke verschillen in het beleid van wethouders volkshuisvesting hebben we zestien gemeenten in het onderzoek betrokken. Zes gemeenten met PvdA-wethouders, vijf gemeenten met CDA-wethouders en vijf gemeenten met VVD-wethouders 1). De visies van de wethouders van deze gemeenten worden in de volgende hoofdstukken 5, 6 en 7 in beeld gebracht. In dit hoofdstuk gaat het erom een achtergrond te schetsen van de uitspraken die de wethouders hebben gemaakt. worden de gemeenten van de wethouders beschreven, om een achtergrond te schetsen voor hun uitspraken, en beweringen over verschillen in beleid van gemeenten vergelijkenderwijs na te gaan.

Hier toe komen eerst de formele gegevens van de politieke verhoudingen in de gemeenten aan bod. Vervolgens behandelen we kernmerken van de volkshuisvesting in de zestien gemeenten, die op grond van hoofdkenmerken te groeperen zijn. Dergelijke groeperingen vertonen overeenkomsten in beleidsthema's en politieke geschillen. De invloed van de politieke kleur van de wethouders doet kan zich, binnen de externe en interne randvoorwaarden van het lokale volkshuisvestingsbeleid, gelden in andere verschillen dan die aan lokale omstandigheden toe te schrijven zijn.

4.2 Formele politieke verhoudingen in zestien gemeenten

De wethouders volkshuisvesting in de zestien gemeenten moeten voor de vaststelling van hun beleid steun in de gemeenteraad verwerven. Het aantal zetels van de eigen partij van de wethouders is van belang. In de collegevorming heeft de grootte van de partijen een grote rol gespeeld als het gaat om de verdeling van de wethoudersposten en de voordracht van de wethouder voor de volkshuisvestingsportefeuille. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de verdeling van de gemeenteraadszetels in de zestien gemeenten.

Tabel 4.1 Zetelverdeling gemeenteraden van de zestien gemeenten, 1982

	PvdA	CDA	VVD	D'66	Kl.Li.	Kl.Re.	Rest	Totaal
PvdA-wethouders vhv								
Maastricht	11	17	5	1	2	-	2	39
Leiden	13	9	10	2	5	-	-	39
Nieuwegein	7	8	7	2	2	3	-	29
Vlissingen	11	8	7	1	1	1	-	29
Hoogezand-Sappemeer	10	4	4	2	2	-	3	25
Zutphen	9	6	5	1	2	-	-	23
CDA-wethouders vhv								
Tilburg	6	15	7	2	6	-	3	39
Hilversum	7	10	13	2	4	1	-	37
Spijkenisse	11	5	9	2	1	1	-	29
Hoogeveen	7	13	3	1	1	1	1	27
Wierden	2	11	3 x)	-	-	3	-	19
VVD-wethouders vhv								
Arnhem	12 xx)	12	10	2	3	-	-	39
Haarlem	12	10	11	2	4	-	-	39
Hengelo (Ov)	9	14	7	2	3	-	-	35
Amstelveen	6	9	14	2	2	-	-	33
Alphen a/d Rijn	5	11	9	2	2	2	-	31

x + Gemeentebelangen

xx + PPR

De voorbereiding en de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid is een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Een overzicht van de politieke kleur van de wethouders en burgemeesters in de zestien gemeenten wordt gegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Kleur van de wethouders en burgemeester in de colleges van B&W

	college-aanhang /totaal raadszetels	PvdA	CDA	VVD	Rest	Totaal	kleur weth. burgm.
PvdA-wethouders vhv							
Maastricht	33/39	2	3	1	-	6	CDA
Leiden	23/39	4	-	2	-	6	VVD
Nieuwegein	26/29	1	1	1	1	4	PvdA
Vlissingen	18/29	2	2	-	-	4	PvdA
Hoogezand-Sappemeer	18/25	2	1	1	-	4	PvdA
Zutphen	14/23	3	-	1	-	4	PvdA
CDA-wethouders vhv							
Tilburg	28/39	2	3	-	-	5	CDA
	28/39			1 x)		6 x)	
Hilversum	25/37	-	2	2	1	5	CDA
Spijkenisse	14/29	-	2	2	-	4	PvdA
	16/29 xx)				1 xx)		
Hoogeveen	23/27	1	2	1	-	4	CDA
Wierden	14/19	-	2	1	-	3	CDA
VVD-wethouders vhv							
Arnhem	34/39	2	2	2	-	6	VVD
Haarlem	33/39	2	2	2	-	6	PvdA
Hengelo (Ov)	23/35	1	3	-	1	4	CDA
Amstelveen	29/33	1	1	2	-	4	VVD
Alphen a/d Rijn	20/31	-	2	2	-	4	CDA

x per november 1985 is de VVD-wethouder afgetreden en niet vervangen

xx per november 1984 is de D'66-wethouder vervangen door een CDA-wethouder

Collegevormen worden onderscheiden in afspiegelingscolleges en meerderheidscolleges. In de meerderheidscolleges hebben bepaalde partijen met uitsluiting van (een) andere grote partij(en) een college gevormd. In een afspiegelingscollege zijn alle grote partijen vertegenwoordigd.

Tabel 4.3 Collegevormen 1982

	gemeenten met Afspiegelings- colleges	Meerderheidscolleges	
		gemeenten	Niet vertegen- woordigde grote partij
PvdA-wethouders vhw	Maastricht Nieuwegein Hoogezand- Sappemeer	Leiden Vlissingen Zutphen	CDA VVD CDA
CDA-wethouders vhw	Tilburg x) Hoogeveen Wierden xxx)	Hilversum Spijkenisse	PvdA xx) PvdA
VVD-wethouders vhw	Arnhem Haarlem Amstelveen	Hengelo Alphen a/d Rijn	PvdA xx) PvdA

x Na november 1985 VVD niet meer vertegenwoordigd

xx D'66 als niet noodzakelijke verbreding van meerderheid

xxx Programmatische basis ontbreekt en grootste van de kleinste partijen (VVD/GB) als niet noodzakelijke verbreding opgenomen

De twee collegevormen zijn evenredig als gevolg van de selectie van de gemeenten verdeeld over de drie groepen van gemeenten. Het streven van de PvdA naar meerderheidscolleges is de PvdA, volgens de CDA- en VVD-wethouders in meerderheidscolleges, opgebroken. In die gevallen is de PvdA zelf buiten het college komen te staan of gebleven.

In hoofdstuk 2 is gewezen op de betekenis van politieke stabiliteit. Het gaat om de stabiliteit in de samenstelling van het colleges en de sterkte van de in de colleges vertegenwoordigde partijen. In tabel 4.4 verdelen we de gemeenten naar stabiliteit in de samenstelling van de colleges over de periode 1978-1986.

Tabel 4.4 Stabiliteit in de samenstelling van de colleges 1978 - 1986

	Geen wisseling	Wisselingen
PvdA-wethouders vhw		
Maastricht		1982: + VVD
Leiden	0	
Nieuwegein	0	
Vlissingen	0	
Hoogezand-Sappemeer		1982: + VVD
Zutphen		1982: + VVD x)
CDA-wethouders vhw		
Tilburg		1981: - PvdA 1982: + PvdA 1985: - VVD
Hilversum		1982: - PvdA
Spijkenisse		1980: - CDA + D'66 1982: - PvdA + CDA + VVD 1985: - D'66
Hoogeveen	0	
Wierden		1982: + VVD/GB xx)
VVD-wethouders vhw		
Arnhem		1980: - PvdA 1982: + PvdA
Haarlem		1980: - CDA 1982: + CDA
Hengelo (Ov)		1982: - PvdA + VVD + D'66
Amstelveen	0	
Alphen aan den Rijn		1982: - PvdA

x In 1978 - 1982 een PvdA-college

xx In 1978 - 1982 een CDA-college

Vooraf wisselingen van collegepartners zijn een aanwijzing voor politieke instabiliteit in gemeentebesturen. In de gemeenten Tilburg, Spijkenisse, Arnhem, Haarlem en Hengelo hebben dergelijke wisselingen zich voorgedaan; in de eerste vier zelfs tussentijds, hetgeen op conflicten in collegesamenwerking duidt. Opvallend is, dat de PvdA-wethouders volkshuisvesting met een redelijk stabiele collegesamenwerking te maken hebben.

De resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen in 1982 voor de partijen waarvan de wethouders volkshuisvesting lid zijn, met het oog op de mate van politieke stabiliteit in de zestien gemeenten, aangegeven in tabel 4.5.

Tabel 4.5 Resultaten gemeenteraadsverkiezingen 1982 voor de politieke partijen van de wethouders volkshuisvesting

	winst	stabil	verlies	raadsaandeel in vergelijking met collegepartners
PvdA-wethouders vhw				
Maastricht		S		kleiner
Leiden		S		groter x)
Nieuwegein		S		even groot
Vlissingen			V	groter
Hoogezand-Sappemeer			V	veel groter x)
Zutphen			V	veel groter x) xxx)
CDA-wethouders vhw				
Tilburg			V	veel groter
Hilversum			V	kleiner
Spijkenisse		S		kleiner
Hoogeveen			V	veel groter xxx)
Wierden			V	veel groter xx)
VVD-wethouders vhw				
Arnhem	W			even groot
Haarlem	W			even groot
Hengelo (Ov)	W			kleiner
Amstelveen	W			veel groter
Alphen aan den Rijn	W			kleiner

x linkse meerderheid in raad

xx partijmeerderheid in raad

xxx partijmeerderheid in de raad verloren

In grote lijnen is er sprake van een verzwakking van het CDA en een versterking van de VVD. Het verlies van de PvdA in enige gemeenten behoeft enige relativisering vanwege de grootte van desbetreffende fracties en de mogelijkheid tot linkse meerderheden.

Of de winst van de VVD blijvend is, is de vraag. Drie van de VVD-wethouders hadden enigszins sombere verwachtingen over de positie van hun partij bij de collegeonderhandelingen in 1986.

De partijcontrole over de volkshuisvesting in de Nederlandse gemeenten is in het voorgaande hoofdstuk behandeld. In tabel 4.6 wordt een overzicht gegeven van de

partijcontrole over de volkshuisvesting in de zestien gemeenten. Grondzaken en ruimtelijke ordening hebben wij niet tot de portefeuille van de volkshuisvesting gerekend. Omdat het beheer van deze portefeuille door wethouders van andere partijen als een politiek-bestuurlijke barrière in het volkshuisvestingsbeleid werd ervaren door de ondervraagde wethouders, hebben wij de portefeuilles toch opgenomen in het overzicht. Hoe meer naar rechts in de tabel andere partijen opgenomen zijn, des te zwakker is de partijcontrole over de volkshuisvesting in desbetreffende gemeenten, aangezien aan de ontbrekende portefeuilles van links naar rechts een grotere betekenis voor het volkshuisvestingsbeleid toegekend is.

Tabel 4.6 Partijcontrole over de volkshuisvesting in de zestien gemeenten

	Volledige portefeuille	Portefeuilles bij andere partijen			
		Gz	Ro	Sv	Wrv(Gewo)
<hr/>					
PvdA-wethouders vhw					
Maastricht					CDA
Leiden	0	VVD			
Nieuwegein			CDA		
Vlissingen					
Hoogezand-Sappemeer		VVD			
Zutphen	0				
<hr/>					
CDA-wethouders vhw					
Tilburg			VVD x)	VVD x)	
Hilversum		D'66	D'66	D'66	
Spijkenisse		VVD	VVD		
Hoogeveen		PvdA	PvdA		
Wierden xxx)	0				
<hr/>					
VVD-wethouders vhw					
Arnhem			PvdA		
Haarlem			PvdA	PvdA	CDA xx)
Hengelo					CDA
Amstelveen	0				
Alphen aan den Rijn			CDA		

x Per november 1985 is de VVD-wethouder afgetreden en neemt de CDA-wethouder de portefeuille waar.

xx Inclusief het bouw- en woningtoezicht. Het gemeentelijk woningbedrijf valt daarentegen wel onder de portefeuille van de VVD-wethouder van volkshuisvesting.

xxx Burgemeester is voorzitter van het overleg tussen de gemeente en de sociale verhuurders.

Gz = Grondzaken

Ro = Ruimtelijke ordening

Sv = Stadsvernieuwing

Wrv = Woonruimteverdeling

Gewo = Gemeentelijk Woningbedrijf

Bijzonder zwak is de controle van de VVD in Haarlem. De PvdA-wethouders hebben, afgezien van Maastricht waar het CDA een groter raadsfractie heeft, zo goed als 'volledige' volkshuisvestingsportefeuilles. In de CDA- en de VVD-gemeenten is de portefeuilleverdeling zo, dat we van een zwakkere partijcontrole kunnen spreken.

Voor de vraag naar de partijcontrole is het ook van belang te weten, hoe lang de volkshuisvestingsportefeuille al in beheer is van de drie partijen. Wethouders hebben namelijk het idee, dat hun stempel op het volkshuisvestingsbeleid pas na enkele jaren goed zichtbaar wordt.

In tabel 4.7 is aangegeven in welke van de zestien gemeenten recente wisselingen van de politieke kleur voor hebben gedaan op volkshuisvesting.

Tabel 4.7 Recente wisselingen politieke kleur wethouders Volkshuisvesting

	Jaar wisseling	Vorige politieke kleur
CDA-wethouders vhv		
Tilburg	1981	PvdA
Spijkenisse	1982	PvdA
VVD-wethouders vhv		
Arnhem	1980	PvdA
Hengelo	1982	PvdA
Amstelveen	1982	PvdA/CDA x)

x Samenvoeging twee portefeuilles in 1982

De continuïteit, of misschien wel traditie, van de PvdA-controle springt in het oog. Bovendien hebben alle 'nieuwe' CDA- en VVD-wethouders PvdA-wethouders opgevolgd opgevolgd door CDA-ers of VVD-ers. De komst van VVD-wethouders in Hengelo en Amstelveen is het gevolg geweest van een uitzonderlijke verkiezingswinst van de VVD in 1982. Het aanblijven van de VVD-wethouders in Arnhem en Hengelo na de verkiezingen van 1986 is onzeker, vooral gezien claims van de PvdA op hun portefeuilles. Op zoek naar verschillen in volkshuisvestingsbeleid is de wisseling van politieke kleur een aanknopingspunt. Waarneembare veranderingen in beleid zijn dan terug te voeren op een 'nieuwe' politieke kleur, de veranderde randvoorwaarden in acht genomen natuurlijk. De 'nieuwe' wethouders kunnen een concreter besef hebben over wat de politieke kleur nu uitmaakt.

4.3 Volkshuisvesting van de zestien gemeenten in vier groepen

Lokale omstandigheden hebben een grote invloed op verschillen in volkshuisvestingsbeleid. De problemen waar wethouders mee te maken krijgen en de middelen die hun ter beschikking staan, lopen uiteen in de Nederlandse gemeenten. Lokale omstandigheden vormen een factor die concurreert met de factor 'politieke kleur van de wethouder', als het gaat om verschillen in volkshuisvestingsbeleid.

De vraag is of deze lokale randvoorwaarden de wethouders nog wel ruimte laten voor een volkshuisvestingsbeleid met een eigen politieke kleur.

En zo ja, is die ruimte in verband te brengen met hoofdkenmerken van gemeenten? Wanneer we de zestien betrokken gemeenten naar hoofdkenmerken verdelen, wordt het mogelijk om uitspraken en beleidsthema's van wethouders van enigszins vergelijkbare gemeenten door te lichten op politieke verschillen.

Zonder de pretentie te hebben dat we een representatief beeld van de Nederlandse gemeente bieden, kunnen we zo een globale en voorlopige dwarsdoorsnede geven van de politieke factor in het lokale volkshuisvestingsbeleid. Deze doorsnede staat haaks op die van de hoofdstukken 5, 6 en 7, waar de wethouders per politieke partij gegroepeerd, conform de groeps gesprekken in het onderzoek.

We hebben de zestien gemeenten ingedeeld in vier groepen. Het idee achter deze indeling is een matrix van volkshuisvestingsproblemen en -middelen, die met tabel 4.8 beschreven wordt.

Tabel 4.8 Volkshuisvestingsproblemen en -middelen in een matrix

	veel problemen	weinig problemen
veel middelen	groep 'steden'	groep 'groeigemeenten'
weinig middelen	groep 'stedelijke problematiek'	groep 'streekcentra/platteland'

In tabel 4.9 hebben we de zestien gemeenten ingedeeld in deze vier groepen

Tabel 4.9 Groepindeling voor de zestien gemeenten

	Steden	Stedelijke problematiek	Groei-gemeenten	Streekcentra platteland
PvdA wethouders vhv				
Maastricht x)	Vlissingen	Nieuwegein	Hoogezand-Sappemeer	
Leiden x)	Zutphen			
CDA wethouders vhv				
Tilburg x)	Hilversum	Spijkenisse x)	Hoogeveen	Wierden
VVD wethouders vhv				
Arnhem x)	Hengelo	Amstelveen	Alphen a/d Rijn	
Haarlem				

x experimenteergemeenten decentralisatie

De gemeenten uit de groep 'steden' hebben te maken met stedelijke problemen, en hebben in vergelijking met de groep 'stedelijke problematiek' meer middelen (geld, contingent, personeel e.d.) voor een volkshuisvestingsbeleid tot hun beschikking. De groep 'groiegemeenten' onderscheidt zich van de groep 'streekcentra/platteland', door extra bouw mogelijkheden.

Van twee gemeenten is de indeling wellicht arbitrair:

- Amstelveen heeft afwijkend van de andere 'groiegemeenten' een aantal woningzoekenden dat in de groep 'steden' niet zou misstaan. Omdat stadsvernieuwing (nog) niet speelt in Amstelveen, is toch afgezien van indeling in de groep 'steden'.
- Alphen aan den Rijn zou gezien de provinciale taakstelling tot de 'streekcentra' gerekend moeten worden. In de praktijk vertoonde Alphen aan den Rijn echter duidelijk het karakter van groiegemeente.

Er volgt hieronder een behandeling van de beleidsthema's en politieke geschilpunten van de zestien gemeenten per groep. Aan de orde komen de volgende beleidsvelden in de volkshuisvesting:

- nieuwbouwbeleid
- voorraadbeleid (volkshuisvestingsaspecten van de stadsvernieuwing)
- woonruimteverdeling

Actoren naast de gemeenten - beleggers, woningcorporaties en bewoners - krijgen een plaats in de vier verkenningen, voorzover daar in de beleidspresentatie melding van wordt gemaakt.

4.3.1 Beleidsthema's in 'steden'-groep

In de gemeenten Maastricht, Leiden, Tilburg, Arnhem en Haarlem -de stedengroep- heeft men te maken met twee ontwikkelingen: een (selectieve) leegloop en een omvangrijk blijvend bestand van woningzoekenden. Deze ontwikkelingen lijken paradoxaal; wanneer bewoners wegtrekken zou er ruimte komen voor de woningzoekenden. In de woonruimteverdeling doet zich echter het probleem voor, dat de vrijkomende woningen niet passend of betaalbaar zijn voor een groot deel van de woningzoekenden. Met het nieuwbouwbeleid is dit laatste probleem moeilijker aan te pakken, omdat de prijzen van de nieuwbouw gestegen zijn ten opzichte van de 'koop'kracht van de woningzoekenden en omdat de woningwetcontingenten geslonken zijn.

In alle gemeenten uit deze groep is goedkope woningbouw een beleidsthema. Het probleem van de dure nieuwbouw maakt in Maastricht (PvdA) van de volkshuisvestingsprijs een onhaalbare doelstelling. In Leiden (PvdA) en Arnhem (VVD) wordt de doorstroming als beleidsinstrument opgevoerd; met nieuwbouw in de premiesector probeert men goedkope huurwoningen in de voorraad vrij te maken. Een partijgebonden keuze van bouwen voor doelgroepen of voor de doorstroming, is in deze twee gemeenten niet te constateren.

Vanuit een andere optiek, namelijk het tegengaan van een selectieve leegloop en

stimulering van een 'gentrification', wordt in Arnhem (VVD) en Tilburg (CDA) de vrije-sectorbouw gestimuleerd: extra gemeentelijke investeringen ter verhoging van de aantrekkelijkheid van bouwlocaties. Ook in Haarlem is vrije-sectorbouw een beleidsthema. In Tilburg hebben investeringen in de stadskern een hogere prioriteit gekregen door de stadsvernieuwing in de omliggende woonwijken. In die gemeente wordt ook sterk gehecht aan stadsontwikkeling door het particulier initiatief.

De PvdA-wethouder van Leiden signaleert wel een selectieve leegloop en consequenties hiervan voor het economische draagvlak in de gemeente, maar verbindt hieraan geen beleidsmaatregelen zoals zijn politieke tegenvoeters in Arnhem en Tilburg. De PvdA-wethouder uit Maastricht trekt liever niet een te grote wissel op het particulier initiatief.

Op de thema's bevolkings- en stadsontwikkeling zijn politieke verschillen waarneembaar. Opmerkelijk genoeg brengt de affiniteit van VVD- en CDA-wethouders met vrije-sectorbouw en particulier initiatief hen ertoe juist te sturen in een maatschappelijke ontwikkeling als selectieve leegloop

In de gehele 'steden'-groep wordt vanwege de grote aantallen woningzoekenden een "rechtvaardige en doelmatige" woonruimteverdeling ten doel gesteld. Alleen Maastricht (PvdA) mist het instrumentarium van de Woonruimtetwet. Daar bestaan al meer dan tien jaar afspraken tussen de gemeente en de woningcorporaties over de "gezamenlijke verantwoordelijkheid", ten aanzien van de woonruimteverdeling 2). De VVD-wethouder in Arnhem heeft zelfs tot ongenoegen van zijn partij een 'deliberalisatie' bewerkstelligd; Arnhem is weer onder de woonruimtetwet gekomen.

Verschillen in de woonruimteverdeling zitten, afgezien van de distributieprijsgrenzen, vooral in de mate waarin de gemeenten de woningcorporaties vrijlaten bij de woningtoewijzing c.q. inplaatsing van huurders. In Tilburg laat de CDA-wethouder zich kritisch uit over het bestaan van een gemeentelijke woonruimteverordening en benadrukt de "eigen verantwoordelijkheid" van deze verhuurders. In Leiden daarentegen is de controleerbaarheid van de woningtoewijzing een beleidsthema met het oog op een gespreide toewijzing aan immigranten. In Arnhem (VVD) gebeurt de registratie centraal, maar wordt de band met de toewijzing te zwak geacht. De gemeente Haarlem streeft naar een uitbreiding van de centrale registratie en toewijzing tot de gehele goedkope voorraad.

Alleen de CDA-wethouder onderscheidt zich dus op het punt van de woonruimteverdeling.

Instandhouding van de goedkope woningvoorraad is een thema in het stadsvernieuwingbeleid van de gemeenten. Stadsvernieuwing heeft in de betrokken gemeenten de hoogste prioriteit: inbreiding heeft de voorkeur boven uitbreiding. In Tilburg (CDA) wordt het accent in het stadsvernieuwingbeleid minder bij de woonfunctie gelegd, en meer bij de economische activiteiten in het stadscentrum.

De CDA- en VVD-wethouders hebben in het kader van de stadsvernieuwing de particuliere woningverbetering uitdrukkelijker opgepakt dan de twee PvdA-wethouders. Het gaat niet alleen om verschillende accenten in de beleidspresentatie, maar ook om een verschil tussen stimuleren (CDA en VVD) en afwachten (PvdA).

In de organisatie van de stadsvernieuwing zijn verschillen te zien: wel of geen (Tilburg/CDA) projectorganisatie. De projectorganisatie heeft in de Nederlandse stadsvernieuwingspraktijk ook de betekenis van inspraakmiddel gekregen. In Tilburg daarentegen rekent de gemeente de inspraak van bewoners bij de stadsvernieuwing tot de verantwoordelijkheid van de woningcorporaties. Overigens ziet de PvdA-wethouder in Maastricht de inspraakverworvenheden politiek in gevaar komen door overvragen vanuit de buurten. Een vraag is hoeveel de gemeente ervoor over heeft om goedkope woningen in stand te houden en bij te leggen op een eventueel onrendabele exploitatie van renovatiewoningen. Alleen door de wethouder in Arnhem is de afweging tussen renovatie en vervangende nieuwbouw als een politiek geschilpunt genoemd, en dan nog in het verleden (1980). In deze gemeente wordt van de corporaties een financiële bijdrage in de kosten van de stadsvernieuwing via een verhoging van de erfpachtcanon gevraagd.

In de andere gemeenten is de afweging tussen renovatie en vervangende nieuwbouw geen actueel discussiepunt. Waarschijnlijk is deze afweging in de verschillende gemeenten een programmeringskwestie geworden.

In het verlengde van het streven naar instandhouding van de goedkope woningvoorraad wordt verkoop van woningwetwoningen uitgesloten in de betrokken gemeenten. Verkoop is niet eens een punt van discussie. Alleen de VVD in Arnhem heeft het punt op het verkiezingsprogramma van 1986 gezet.

De beleidsvisies op de organisatie van het beheer van de woningwetwoningen zijn uiteenlopend. Er heeft zich bovendien een verschuiving van invalshoeken voorgedaan: van bewonerszeggenschap naar de financiële huishouding van de sociale verhuurders. Aardig wordt de nieuwe invalshoek geïllustreerd door de PvdA-wethouder van Leiden, waar de gemeente een fusie van de woningcorporaties aangezwengeld heeft. De wethouder noemt als motief een financiële egalitatie van de woningcorporaties, maar noemt geen motieven ten aanzien van democratischer functioneren. De wethouders van Maastricht (PvdA) en Haarlem (VVD) achten een gemeentelijk woningbedrijf onmisbaar, terwijl in Leiden (PvdA) en Arnhem (VVD) de gemeentelijke woningbedrijven omgezet zijn in toegelaten instellingen ³⁾. In Tilburg speelt men met het laatste idee. De CDA-wethouder van Tilburg komt door de financiële problemen van de Gemeentelijke Woning Dienst ertoe een omzetting in corporatiebeheer voor te stellen. Onder het motto 'privatisering' wordt gelonkt naar de beurs van de CDA-staatssecretaris, die onlangs nog het primaat van de woningcorporaties benadrukt heeft. Met democratisering van de woningcorporaties, een doelstelling van het Tilburgs college, heeft deze wethouder gewacht tot hij per nota zijn instemming kon betuigen met een aanscherping van de rijksvoorschriften inzake het democratische functioneren van woningcorporaties.

De CDA-wethouder lijkt in dit gezelschap de corporaties de meeste ruimte voor eigen verantwoordelijkheid te bieden. Deze indruk wordt echter weer tegengesproken door het gegeven dat de verhouding tussen gemeente Tilburg en de corporaties verstoord is als het gaat om het opdrachtgeverschap. Dat blijkt bijvoorbeeld de architectenkeuze.

De woonlastenproblematiek wordt maar door twee wethouders genoemd als een beleidsaspect, waarop zij zich (kunnen) profileren. De PvdA-wethouder van Leiden noemt een herschikking binnen de gemeentelijke tariefstelling, terwijl de CDA-wethouder zich laat voorstaan op het op energiebesparing gericht beleid van de gemeente Tilburg.

4.3.2 Beleidsthema's in de groep 'stedelijke problematiek'

Vervolgens behandelen we de beleidsthema's en politieke geschilpunten in de gemeenten Vlissingen (PvdA), Zutphen (PvdA), Hilversum (CDA) en Hengelo (VVD). Deze gemeenten worden geconfronteerd met een stedelijke problematiek (onder andere stadsvernieuwing), maar hebben niet zoveel middelen als de gemeenten in de groep 'steden'.

Vlissingen en Hilversum lopen terug in aantal inwoners. In Vlissingen heeft dat te maken met een teruglopende werkgelegenheid; in Hilversum vanwege de status van donorgemeente. De PvdA-wethouder in Vlissingen heeft, waarschijnlijk als gevolg van de negatieve bevolkingsontwikkeling, geen overwegende bezwaren tegen de boulevardbebouwing door een projectontwikkelaar, die vooral huishoudens van buiten Vlissingen aantrekt.

Aangezien Hilversum (CDA) geen grote uitbreidingen ter beschikking heeft, richt daar de aandacht zich op "woonverdichting met behoud van het tuinstadkarakter" en op de woonruimteverdeling. Sociaal-maatschappelijk zwakkere groepen zijn door de uittocht van andere groepen in verhouding meer vertegenwoordigd in Hilversum en vragen de nodige aandacht in het volkshuisvestingsbeleid. De VVD-fractie die op een bepaalde lokatie vrije-sectorwoningen voor "mensen van buiten" wil bouwen, staat alleen in de Hilversumse raad.

De gemeente Zutphen heeft met de buurgemeente Warnsveld de afspraak dat Zutphen de goedkope huurwoningen en Warnsveld de (premie-)koopwoningen uit hun gezamenlijke contingent realiseren. De VVD en het CDA zouden liever ook koopwoningen in Zutphen gerealiseerd zien.

Integratie van verschillende economische en sociale groepen is overigens een doelstelling van het college van de PvdA en VVD in Zutphen. Hoewel de PvdA-wethouder van Zutphen zich voorstaat op het grotere aandeel goedkopere huurwoningen in het nieuwbouwprogramma, gaat hij er toe over een voor woningwetbouw bestemde lokatie aan een bank te verkopen. Ook hij kan het zich niet veroorloven grond ongebruikt te laten, als gevolg van de tegenvallende contingenten.

De beperkte marges van deze gemeenten geven aanleiding tot een inconsistente beleidsformulering.

Zo ook in Hengelo. De VVD-wethouder daar noemt een gebrek aan bouwlokatie een knelpunt in het volkshuisvestingsbeleid, terwijl hij ook bepleit het maximum-grondoppervlakte voor vrije-sectorbouw (1500 m²) op te heffen. In beleidsstukken van de gemeente Hengelo wordt een voorkeur uitgesproken voor nieuwbouw in de stad (inbreiding) met als randvoorwaarde dat bewonerssamenstelling op buurniveau geëchakeerd moet blijven. In een vraaggesprek schetst de wethouder als beleidslijn dat

de premie- en de vrije-sector woningen in uitbreidingen gerealiseerd worden, en de woningwetwoningen in de stad.

Inspraak van bewoners bij de stadsvernieuwing is een uitdrukkelijk beleidsthema in Vlissingen (PvdA), Zutphen (PvdA) en Hilversum (CDA). In Vlissingen hebben oppositie, bewoners en welzijnsorganisaties zich weinig complimenteaus uitgelaten over de inspraakverworvenheden. De Hilversumse wethouder heeft op zijn beurt weer problemen met de inspraak: elke invulling binnen de bebouwde kom roept weerstanden van de omwonenden op.

De gemeente Zutphen (PvdA) geeft in de woonruimteverdeling voorrang aan één- en tweepersoons huishoudens, ouderen en gehandicapten. Het effect van een dergelijke voorrang is sterk afhankelijk van het aanbod uit de nieuwbouw en de voorraad. Een plaatselijke omstandigheid zijn personele unies, waardoor de uitvoering van het woonruimtebeleid geen belemmering hoeft te zijn.

In Vlissingen (PvdA) ondervindt volgens de PvdA-wethouder de woonruimteverdeling hinder, doordat een van de drie woningcorporaties uitsluitend woningen toewijst aan mensen met een baan. De wethouder mist de mogelijkheid vrijkomende woningen van de corporaties te claimen voor gemeentelijke kandidaten.

De CDA-wethouder uit Hilversum vertelde dat de woningcorporaties in het verleden alleen toegevoerd aan huishoudens met een inkomen boven de 'welstandsgrens'. Tegengwoordig gebeurt dat volgens hem niet meer. Toch verlenen de corporaties niet de medewerking aan de woonruimteverdeling die hij wenst. Zijn voorstellen voor een centrale, gemeentelijke woningtoewijzing krijgen niet de instemming van de corporaties. De woonruimteverdeling in Hengelo valt buiten de portefeuille van de betrokken wethouder en verloopt naar zijn zeggen zonder problemen.

In geen van de gemeenten worden woningwetwoningen verkocht, of zijn er voornemens in die richting. Ook het VVD-verkiezingsprogramma in Hengelo van 1986 doet geen gooi in die richting.

De kwestie van gemeentelijke woningbeheer, of beheer door woningcorporaties speelt niet in deze groep. In Zutphen (PvdA) heeft de gemeente in de enige corporatie een stem in het capittel. Vlissingen (PvdA) en Hengelo (VVD) hebben gemeentelijke woningbedrijven en in Hilversum (CDA) spant de wethouder zich zelfs in voor nieuwbouw door het woningbedrijf.

In de groep 'stedelijke problematiek' zijn de plaatselijke omstandigheden meer bepalend voor verschillen in volkshuisvestingsbeleid dan de politieke kleur van wethouders. De kloof tussen politieke voornemens en concreet beleid is groter dan bij de groep 'steden' en de 'groeigemeenten'.

4.3.3 Beleidsthema's in de groep 'groeigemeenten'

In deze groep zijn Nieuwegein (PvdA), Spijkenisse (CDA), Amstelveen (VVD) en Alphen aan den Rijn (VVD) opgenomen. Nieuwegein en Spijkenisse zijn in het verle-

den aangewezen als groeikernen, voor de opvang van woningzoekenden uit de nabijgelegen grote steden. Beide gemeenten hebben nu te maken met het aflopen van de groeitaak. Amstelveen heeft een groeitaak toebedeeld gekregen die, volgens de gemeente, niet toereikend is voor de eigen woningbehoefte en de de groeidoelstellingen van deze gemeente. Het aantal woningzoekenden onder de Amstelveners is groot, vooral door het aantal kleine huishoudens. De problematiek van Amstelveen is verwant met die van de voorgaande groepen gemeenten. Alleen speelt de stadsvernieuwing (nog) niet in deze gemeente. De indeling van de gemeente Alphen aan den Rijn in deze groep is, zoals gezegd, wellicht arbitrair. De provinciale taakstelling op het gebied van de ruimtelijke ordening -regionale centrumfunctie- zou een indeling in de groep 'streekcentra/platteland' aannemelijker maken. De omvang van het bouwprogramma en het forensen karakter van deze gemeente hebben ons toch tot de indeling in de groep 'groeigemeenten' gebracht.

In gemeenten met groeimogelijkheden staat politiek de vraag, voor wie er gebouwd wordt, centraal. De CDA-wethouder van Spijkenisse zegt zich van zijn PvdA-voorganger te onderscheiden door een streven naar een evenwichtige bevolkingssamenstelling. De PvdA-wethouder in Nieuwegein heeft echter de groeitaak ook met de doelstelling van een evenwichtige bevolkingssamenstelling opgevat.

Bedacht moet worden dat de PvdA-voorganger van de CDA-wethouder in Spijkenisse een veel ruimere aanhang in de raad had, dan die waarmee de PvdA-wethouder in Nieuwegein moet werken. Deze laatste opereert binnen zijn politieke context duidelijk als 'bestuurder' met een grote nadruk op een planmatige aanpak van de volkshuisvesting.

De VVD-wethouders in Amstelveen en Alphen aan den Rijn erkennen in hun beleid een behoefte aan kleine, goedkope woningen, maar geven ook aan dat het niet goed mogelijk is om met nieuwbouw in deze behoefte te voorzien. In Amstelveen is daarom van de doorstroming een hoofdlijn van beleid gemaakt, die uitvoerig geëvalueerd wordt. De wethouder daar probeert zoveel mogelijk voor de directe behoefte te bouwen, en schuift de doelstelling van een evenwichtige bevolkingssamenstelling op de lange baan.

Hoe planmatig men het bouwprogramma ook opstelt, men ontkomt niet aan politieke keuzen, aan welke woningbehoefte tegemoetgekomen zal moeten worden. De planmatigheid basis van het bouwprogramma kan dan zelf ter discussie komen te staan. Dit is gebeurd in Spijkenisse, Nieuwegein en Amstelveen. Opmerkelijk in dit verband is de verlaging van het aantal woningzoekenden in Amstelveen als gevolg van de heffing van jaarlijks terugkerende leges op de inschrijving van woningzoekenden.

Een planmatige aanpak van het woningbouwprogramma komt op losse schroeven te staan, wanneer gemeenten niet de gevraagde contingenten krijgen. In alle vier gemeenten is dit het geval geweest. Ongeacht de politieke kleur van de wethouders werden toen koopwoningen gerealiseerd, waarvan de stichtingskosten gedrukt zijn door een verlaging van de grondprijzen.

In Nieuwegein (PvdA) wordt de beëindiging van de groeitaak aangegrepen voor een herformulering van een hoofddoelstelling: van een evenwichtige bevolkingssamenstelling naar voorziening in de eigen behoefte van de gemeente. Een "afgrenzing" van de gemeente, zoals de omliggende VVT-gemeenten 4). Voor knelgroepen op de regionale woningmarkt blijft de deur van gemeente Nieuwegein openstaan. Spijkenisse (CDA) en Alphen aan den Rijn (VVD) houden beneden de distributiegrenzen vast aan de eigen woningbehoefte. Amstelveen staat voor een herziening van de provinciale taakstelling, die het mogelijk maakt, meer te bouwen dan voor de eigen woningbehoefte.

De regeling van de woonruimtevoorziening loopt in de vier gemeenten uiteen. Gemeente Nieuwegein spreekt van een kritisch beleid inzake inschrijving en toewijzing, en streeft tegelijkertijd een flexibel en marktconform stelsel na. In Amstelveen spreekt men zich duidelijker uit: de woonruimteverdeling dient doelmatig te geschieden, in overleg met de woningcorporaties, maar blijft primair de taak van de overheid.

In Spijkenisse en Alphen aan den Rijn is de uitvoering van de toewijzing weer helemaal in handen gegeven van de verhuurders. In Alphen hield de gemeente, naar zeggen van de VVD-wethouder, al niet star vast aan het criterium van economische gebondenheid. De CDA-wethouder van Spijkenisse schrijft de eigen verantwoordelijkheid van de (sociale) verhuurders een halve vlaggestok hoger in het vaandel dan zijn PvdA-voorganger. In beide gemeenten zijn ook kostenoverwegingen in het geding geweest: gemeentelijke taken op het terrein van de woonruimteverdeling werden zoveel mogelijk afgestoten.

Veel politieke ophef is gemaakt van de afbouw van de projectorganisatie in Spijkenisse, die door de PvdA-voorganger van de CDA-wethouder was opgezet. In de drie andere gemeenten is de inspraak recentelijk geen politiek discussiepunt geweest.

Verrassend is het Amstelveen (VVD) en Nieuwegein (PvdA) te vergelijken op het punt van de verkoop van woningwetwoningen. In Amstelveen heeft het college in het programma afgezien van de verkoop van woningwetwoningen, en heeft de VVD-wethouder vervolgens afgezien van een nota over deze kwestie die in het programma toegezegd was.

De gemeente Nieuwegein houdt daarentegen de verkoop van woningwetwoningen open boven de grens van de individuele huursubsidie, en staat onder die grens in geval van onverhuurbaarheid overdracht in maatschappelijk gebonden eigendom toe.

De reactie van de wethouders op leegstand van woningwetwoningen lijkt niet politiek gekleurd: de leegstand zou incidenteel zijn, en ze vinden in de premie-sector voldoende belangstelling van opdrachtgevers en bewoners (Alphen aan den Rijn (VVD), Spijkenisse (CDA)). Ook in gemeenten uit andere groepen is dit het geval: Hengelo (VVD), Hoogeveen (CDA), en Hoogezand-Sappemeer (PvdA)).

In de 'groeigemeenten' zijn de criteria voor bepaling van de woningbehoefte en de toewijzing afhankelijk van verschillen in politieke kleur. Dat de VVD-wethouder in

Amstelveen enige malen ter 'linkerzijde' van zijn andergezinde collega's verschijnt, is meer een illustratie van de plaatselijke bepaaldheid van de politiek, dan van politieke willekeur.

4.3.4 Beleidsthema's in de groep 'streekcentra/platteland'

In deze groep zijn de gemeente Hoogezand-Sappemeer (PvdA) en Hoogeveen (CDA) de streekcentra en is Wierden de plattelandsgemeente 5). Hoogezand-Sappemeer en Wierden hebben te maken met een dalend inwonertal en een vergrijzing van de bevolking.

De bouw mogelijkheden van de drie gemeenten zijn door de provinciale taakstelling en de contingentering beperkter dan die van de overige gemeenten. Hierdoor is met nieuwbouw minder te sturen in het volkshuisvestingsbeleid. Bovendien hebben deze gemeenten meer rekening te houden met de initiatieven van opdrachtgevers, gezien de capaciteit bij deze naar verhouding kleine gemeenten.

Daar staat tegenover dat de wethouders, mede omdat zij alle drie een forse partij-aanhang in de raad hebben, weinig politieke weerstand tegen hun beleid ondervonden.

Een politiek geschilpunt is wel, hoeveel woningen in de dorpskernen in deze gemeenten gebouwd moeten worden. Oppositiepartijen kunnen op dit punt gemakkelijk 'scoren'. Politieke overwegingen lijken ver te zoeken bij de afweging tussen woningbouw in de gemeentekern of in de omliggende dorpskernen.

Opvallend is dat wethouders van de twee streekcentra er toe zijn overgegaan de bouwprogramma's te onderbouwen met woningbehoefte-onderzoeken. Het uitbannen van willekeur en een consistentere aanpak van het volkshuisvestingsbeleid, is waarschijnlijk ingegeven door een professionaliseringsstreven van deze wethouders. De PvdA-wethouder van Hoogezand-Sappemeer wijst erop, dat zijn streven naar een planmatige integrale aanpak niet iets is om in het komende verkiezingsprogramma te zetten. Een dergelijk streven spreekt niet aan.

In Wierden, dat duidelijk een schaal kleiner is dan Hoogeveen en Hoogezand-Sappemeer, mist het college van B&W een basis voor een dergelijke aanpak. Er is daar zelfs geen collegeprogramma of beleidsplan.

Vanwege de bevolkingsontwikkeling is de bouw van kleine woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens een thema in deze gemeenten. In Hoogeveen (CDA) bestaat hierover verschil van mening met de woningcorporaties. In Wierden is de CDA-meerderheid tegen deze bouw, die daar door een kleine PvdA-fractie gepropageerd wordt. De wethouder vindt dergelijke woningen trouwens niet passen in de uitbreidingen van gemeente Wierden. Wel wordt deze bouw voor toekomstige inbreidingen in Wierden overwogen.

De wethouder van Hoogezand-Sappemeer en Hoogeveen richten zich op de woonruimteverdeling. Vooral de toewijzing door de corporaties zou op grond van aanvaardbare en controleerbare criteria moeten verlopen, in hun visie. In Hoogezand-Sappemeer is het probleem, dat aanwijsbare delen van de voorraad gesloten zijn voor immigranten.

Voorzichtig overleg met de corporaties is geboden. Begrijpelijk is de hartekreet van de PvdA-wethouder van Hoogezand-Sappemeer over "ophitsing" van de corporaties door de Nationale Woningraad. Wat hij met overleg lokaal opgebouwd heeft, kan aldus weer instorten.

In deze twee gemeenten duikt leegstand in het woningwetbestand de kop op. Doorbouwen in de premiesector achten de wethouders niet bezwaarlijk. De CDA-wethouder van Hoogeveen onthoudt de corporaties de bouw van premiehuurwoningen. Corporaties hebben in zijn ogen alleen een taak in de huisvesting van de laagst betaalden. Verkoop van woningwetwoningen heeft deze wethouder als optie voor het geval dat chronische onverhuurbaarheid optreedt.

De woonruimteverdeling in Wierden (CDA) levert een uitzonderlijk beeld op. Vakbewegingsvertegenwoordigers hebben zitting in een toewijzingscommissie voor het bezit van de gemeente en de corporaties. Dat de gemeente als derde sociale verhuurder optreedt naast twee corporaties, en bovendien de uitvoerende taken van de corporaties op zich genomen heeft, is geen geschilpunt. Het ontbreken van 'professionals' bij de corporaties is wellicht een verklaring voor de rust in de verhouding tussen de gemeente en de corporaties.

Wierden is ook een uitzondering met betrekking tot de verkoop van woningwetwoningen. Alleen in deze gemeente zijn woningwetwoningen daadwerkelijk verkocht. Men is daarmee gestopt toen de verkoop te weinig op ging leveren ten opzichte van de nog openstaande boekwaarden. Gewezen moet ook worden op de woningmarktsituatie: de woningzoekenden zijn bereid en in staat gemiddeld hoge huren te betalen.

Wierden is een plattelandsgemeente waar van volkshuisvesting geen politieke zaak gemaakt wordt. De scheiding en verdeling van taken in de Wierdense volkshuisvesting zijn niet vanuit een politieke proces te verklaren. Tradities en personen bepalen eerder de volkshuisvesting in deze gemeente, waarbij de beleidsmarges zeer smal zijn.

De streekcentra Hoogeveen en Hoogezand-Sappemeer verstrekken ons geen duidelijk beeld van verschillen tussen een CDA- en een PvdA-wethouder. De twee hebben gezien de beleidsthema's en hun uitspraken veel gemeenschappelijk: een streven naar professionaliteit, een gemis aan niveau van politieke discussie over de volkshuisvesting in de raad en een sterke afhankelijkheid van de plaatselijke woningcorporaties wat betreft de woonruimteverdeling. Beiden hebben de bouw van kleine woningen opgepakt, en stappen zonder bezwaren over op beleggersbouw wanneer de woningwet-contingenten tegenvallen en de vraag naar woningwetwoningen overtroffen wordt door het aanbod.

Noten bij hoofdstuk 4

- 1) Van de benaderde gemeenten met CDA- en VVD-wethouders viel er bij beide groepen een af.
- 2) In de portefeuille van een CDA-wethouder.
- 3) De VVD-wethouder van Arnhem is voorzitter van deze corporatie gebleven. Voorgenomen is een wijziging: bestuursleden op voordracht van de gemeenteraad. Gemeente Leiden ziet zich genoodzaakt vanwege incompetentie opdrachtgeverstaken van de corporaties waar te nemen.
- 4) "Vijf-vinger-theorie". Zie: J.H. Kroes en L. Vulperhorst, Bouwen voor de eigen woningbehoefte in de provincie Utrecht, Eigen woningbehoefte visie, VVT en doorstroming, RIW, Delft, 1982.
- 5) Op verzoek van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is een kleine gemeente (tussen 20.000 en 30.000 inwoners) in het onderzoek betrokken.

"Van Wibaut is de uitspraak afkomstig dat in de gemeentepolitiek het verschil tussen burgerlijke partijen en de socialisten niet eens zozeer zat in de doeleinden, maar in de aard en de intensiteit van de aangewende middelen. Socialisten onderscheiden zich vooral door de nadruk die gelegd wordt op planning en ordening. Geen gelijkheid en solidariteit zonder een planmatige beheersing van de maatschappelijke ontwikkeling en van de collectieve voorzieningen, was toen en is ook nu nog een socialistisch credo."

Zo begint het hoofdstuk over planning en ordening in het landelijke advies-gemeenteprogram van de PvdA voor 1982. De belangrijkste beleidspunten gaan sterk uit van het vertrouwen van de PvdA in een 'maakbare samenleving'. Men gelooft vurig in het vorm kunnen geven aan de gewenste verzorgingsstaat door middel van beleid. Volgens de PvdA staat de verzorgingsstaat onder druk: het nieuwe programma voor 1986 heet dan ook "Om een houdbare verzorgingsstaat". In 1982 waren de gemeentelijke verkiezings-items o.a. het realiseren van gelijke rechten op huisvesting, het voorzien in de woonbehoefte van iedereen van 18 jaar en ouder, die zelfstandig of in een zelfgekozen groepsverband wil leven. De PvdA wil daarnaast medezeggenschap van bewoners over hun woning en woonomgeving en een rechtvaardige verdeling van woonruimte en woonlasten. Al die doelstellingen zijn niet in vier jaar te realiseren daarom werd de aandacht primair gericht op groepen die in de knel zitten. D.J. Tesselaar (Leiden) is één van die wethouders die met verve verdedigt dat het juist de sociaal-democraten zijn die speciaal voor de knelgroepen in de maatschappij opkomen en daarop hun beleid richten. De gesprekspartners ondersteunen hem hierin krachtig.

De zes PvdA-wethouders die aan tafel zitten komen uit geheel verschillende gemeenten en ook uit verschillende streken van het land. Het zijn J.H.H.M. Wevers uit Maastricht, Tesselaar uit Leiden, W.W. Hagenaar uit de groeigemeente Nieuwegein (deze drie gemeenten zijn proefgemeenten in de decentralisatie van de volkshuisvesting); W. Wisse uit Vlissingen, J.P.H.G. Mobers uit Hoogezand-Sappemeer en drs G.E. Hartman uit Zutphen.

Sommigen hebben portefeuilles waar naast Volkshuisvesting alle aanpalende onderdelen zitten, zoals ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling; sommigen hebben 'gedeelde' portefeuilles. Het laatste hangt in dit geval samen met de grootte van de gemeente: in Leiden en Maastricht zijn de aanpalende zaken ondergebracht bij andere wethouders. In Maastricht overigens niet bij geestverwante wethouders, in Leiden wel.

De geïnterviewde wethouders hebben nogal wat ervaring met de portefeuille Volks-huisvesting. Wisse is nu bijna 4 jaar wethouder, maar was voor 1982 fractievoorzit-ter; Tesselaar en Mobers zijn nu circa 6 jaar wethouder en zijn beiden tussentijd aan de portefeuille gekomen. Hartman en Hagenaar maken hun tweede periode als wethouder vol, Wevers zelfs z'n derde periode. Als "goede" PvdA-ers hebben alle zes wethouders een meerjarenplanning voor de volkshuisvesting opgezet. Vier gemeenten hebben een volkshuisvestingsplan.

De inhoud van de gemeentelijke partijprogramma's was bij de verkiezingen in 1982 in het landelijke voorbeeld-gemeenteprogramma gericht op de nieuwbouwdifferenti-atie, de algemene herinvoering van de Woonruimtetwet (met een zo groot mogelijk gemeentelijke greep op de woonruimteverdeling), de opstelling van de lokale meerjarenplanning en volkshuisvestingsplannen en op emancipatie en zeggenschap van bewoners. De decentralisatie wordt op landelijk niveau in 1982 nog heel af-standelijk benaderd en is sterk gekoppeld aan de mate waarin zeggenschap wordt gedecentraliseerd.

Het beheer van de bestaande woningvoorraad is qua aandacht onderbedeeld; de stadsvernieuwing daarentegen niet. Men kiest in het geval van stadsvernieuwing duidelijk voor de projectorganisatievorm. De integrale benadering van de stadsver-nieuwing wordt benadrukt. In de lokale PvdA-programma's van de zes wethouders wordt de woonlastenproblematiek (betaalbare huisvesting) als apart punt benadrukt. In een aantal gemeenten is ook de overgang van uitbreidingsplannen naar inbrei-dingsplannen aan de orde geweest (Maastricht, Zutphen, Vlissingen). Verkoop van woningwetwoningen wordt expliciet afgewezen in de PvdA-programma's.

In de beleidsprogramma's van de colleges weet de PvdA goed te scoren. De volks-huisvestingsparagrafen van de PvdA worden vaak inhoudelijk geheel overgenomen. Het feit dat de PvdA bij de discussie over het programma vaak het voortouw neemt, is daar niet vreemd aan. Afwijkingen ten opzichte van het PvdA-programma komen voor, maar zijn beperkt. De zes gesprekspartners lijken dus nogal wat ruimte te hebben om aan het volkshuisvestingsbeleid in hun gemeente een sociaal-democra-tisch gezicht te geven.

"Het is een sterk ideologisch geladen kwestie voor welke groepen je het opneemt in het volkshuisvestingsbeleid" aldus Tesselaar (Leiden). De anderen vallen hem daarin bij: dit thema is één van de punten waarmee PvdA-wethouders zich profileren. Vanuit deze keuze voor knelgroepen (lage inkomensgroepen, kleine huishoudens, on-volledige gezinnen, jongeren) motiveert elke wethouder bepaalde beleidsaccenten. Hagenaar hecht in de groei-gemeente Nieuwegein sterk aan de woningdifferentiatie, onder andere in de vorm van een hoog aandeel woningwetwoningen in het nieuwbouwprogramma: "Meer woningwetwoningen claimen en bouwen zijn onlos-makelijk verbonden bij PvdA-wethouders". Ook Wisse (Vlissingen) poogt dat te doen. Wevers (Maastricht) richt z'n aandacht sterk op de stadsvernieuwingbuurten en de bewoners daar. Hij stelt dat "er zijn politiek verschillende relaties tussen wethouders en achterbannen". Hartman (Zutphen) en Mobers (Hoogezand-Sappe-meer) leggen een sterk accent bij kleine woningen met een laag woonlastenniveau, waarbij voor Hartman de woonruimteverdeling ook een sterk ideologisch geladen i-

tem is. Wevers stelt vanuit zijn positie in het college en de raad dat hij zijn beleid niet sterk ideologisch kan verpakken omdat het CDA en de VVD dat in de raad niet pikken. Het beleid moet dus pragmatisch gepresenteerd worden, terwijl de inhoud nog sterk een PvdA-karakter kan hebben. Alle zes wethouders zijn ervan overtuigd te kunnen sturen in maatschappelijke ontwikkelingen door het voeren van een ge-richt beleid. Men gelooft in een maakbare samenleving. Mobers stelt: "Dat is geen fictie maar een concrete werkelijkheid. Het is mijn stellige overtuiging dat in het beleid een zinnige bijdrage mogelijk is voor de oplossing van maatschappelijke pro-blemen, zoals de woningnood".

De zes wethouders hechten sterk aan het Nederlandse volkshuisvestingsstelsel en zouden ook "faliekant tegen een afbraak van dit unieke systeem zijn". De waar-dering voor staatssecretaris Brokx is groot omdat hij het gegeven de omstandighe-den en dit kabinet heel goed doet. Wevers: "Brokx is al heilig verklaard door de Rot-terdamse PvdA-wethouder Vermeulen". De appreciatie van de PvdA-wethouders wordt ondersteund door de PvdA-volkshuisvestings-goeroe prof. H. Priemus die in het deskundigengesprek het beleid van Brokx als een "sociaal-democratisch volks-huisvestingsbeleid" typeert.

Elke wethouder kent bij de uitvoering van zijn beleid specifieke barrières. Die bar-rières hangen voor een belangrijk deel samen met het willen sturen door de wethou-ders, maar hangen echter ook samen met de PvdA-kleur van de wethouder in de re-latie met anders-gezinde ambtenaren en vooral de woningcorporaties. De wethou-ders zijn niet enthousiast over de steun uit de eigen partij die zij zowel lokaal (Mo-bers) als landelijk op volkshuisvestingsgebied krijgen.

Hagenaar stelt dat: "de landelijke voedingsbodem voor de volkshuisvesting mini-maal is", wat onder andere duidelijk wordt in het niet-functioneren van de functio-nale werkgroep Volkshuisvesting.

De woningcorporaties zijn als uitvoerder van het vastgestelde beleid een belangrijke partner en zij worden door sommige wethouders als echte barrières ervaren. Hoewel alle zes regelmatig overleg hebben met de lokale woningcorporaties is de waarde-ring verschillend: van goed en constructief overleg (Hartman, Hagenaar), via "met verdeel en heers kom je heel ver" (Tesselaar, die probeert de negen woningcorpo-raties in Leiden tot fusering te laten komen) tot "woningcorporatiebestuurders zijn gezinnen-denkers" (Wevers, die het overleg ervaart als eenrichtingsverkeer). Frappant is de woede die de Nationale Woningraad (NWR) oproept. De NWR wordt door PvdA'ers nog gezien als een loot aan de sociaal-democratische stam (denk aan Rommer bijv.), terwijl de NWR nu in het decentralisatiegebeuren de "corporaties ophitst tegen de gemeenten".

De NWR (het NCIV minder) brengt het beeld over van de "geknechte corporaties in Rotterdam" en van "de door de gemeente gemangelde corporaties". Het overleg met de woningcorporaties wordt hierdoor de laatste tijd nogal bemoeilijkt. "Corporaties doen ook aan politiek", zo stellen de wethouders.

De centralistische wetgeving (Hartman), het ministerie van VROM en de provincie (Wisse, Mobers) worden ook als barrières gezien: men is in het algemeen sterk voor decentralisatie. Met ambtenaren van andere politieke kleuren kunnen wethouders problemen hebben, zeker als deze zich niet loyaal opstellen tegenover de beleidsin-

tenties van de wethouders. Bij enkele wethouders leidt dat tot de wens invloed op het benoemingsbeleid te willen hebben. Wevers is alleen hierom al blij dat er stads vernieuwing is in Maastricht: "met de stads vernieuwings-know-how is een nieuw type ambtenaar binnengehaald, dat meer in mijn lijn ligt".

Voor Tesselaar is in de raad klein links een soort barrière. Hoewel klein links voor een meerderheidsvorming niet nodig is, is hij erg gevoelig voor hun kritiek (gewestensfunctie van klein links?).

De marktontwikkelingen blijken voor de PvdA'ers grote frustraties op te leveren: de werkelijkheid is weerbarstiger dan het gewenste beleid.

De wethouders die meerjarenplannen op hebben laten stellen, hebben in de raad bijna geen politieke problemen. De inhoudelijke discussie is naar de raadscommissie verplaatst en door de meerjarenplanning maakt de discussie in de Raad een gedepolitiseerde indruk. Tesselaar: "De politieke verschillen lijken weg te vallen doordat de koers is vastgezet".

Vooruitkijkend wordt gepraat over het programma voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1986. Op landelijk niveau vindt een aantal verschuivingen plaats. In de eerste plaats is dat de voorgestane ombuigingen van expansie naar beheer. Dit houdt onder andere een actief verdelingsbeleid in met grote aandacht voor urgente doelgroepen zoals jongeren, bejaarden, grote huishoudens en woongroepen. De positie van de woonconsument moet versterkt worden. Het beperkte nieuwbouwprogramma moet ook op deze groepen gericht worden. De rol van de gemeente verandert door de decentralisatie. De gemeente moet de creativiteit van de burgers meer benutten en niet meer alles willen voorschrijven en regelen, maar voorwaardenscheppend te werk gaan. De grenzen tot waar burgers kunnen gaan moeten duidelijk worden aangegeven. Dat geldt ook voor de woningcorporaties, die enerzijds meer op het vervullen van hun sociale taak gericht moeten zijn en anderzijds meer ruimte moeten krijgen om zich als ondernemende instelling te gedragen. Gemeentelijke woningbedrijven moeten gelijk behandeld worden als woningcorporaties.

Bij Wisse staat voor 1986 de woonruimteverdeling centraal en de afspraken met de Vlissingse woningcorporaties. Tesselaar zal in Leiden de absolute voorrang aan bejaarden geven bij zowel de nieuwbouw als de distributie. De verhouding met de woningcorporaties wordt daar op scherp gezet door voor te stellen corporaties uit te sluiten van het woningbouwprogramma als ze niet meedoen aan de -broodnodige-fusieprocessen.

Bij Hagenaar is het regionale aspect in de contingentsverdeling en de registratie en toewijzing van woonruimte voor de groeikern Nieuwegein van groot belang. Wevers wil in Maastricht het volkshuisvestingsaspect in het stads vernieuwingsbeleid over-eind houden en niet alleen op het spoor van de particuliere woningverbetering zitten. Het "democratisch beleid" in de volkshuisvesting moet onder andere leiden tot een versterking van de positie van de woonconsument. Moberg wil meer accenten op de woonlasten en een verdere planmatigheid in het beleid. Hartman wijst op de beperktheid van de partij-politieke gegevens en vraagt aandacht voor de maatschappelijke samenhang en achtergronden. Bij de zes wethouders is op diverse punten een ontluikend realisme te onderkennen: de 'markt' is vaak sterker dan het gewilde beleid, zeker met een sterk teruglopende nieuwbouw-productie.

De zes wethouders zitten met hun items heel dicht bij de punten uit het nieuwe landelijke adviesprogramma, hoewel de accenten door de lokale situatie anders liggen. Men rekent wel op een betere verkiezingsuitslag dan in 1982 en dus op een sterkere positie in de raad en - wellicht- in het volgende college van B en W. De wethouders maken niet de indruk met hun vak op te willen houden. Volkshuisvesting schijnt een zekere verslaving met zich meete brengen, waar zij alle zes last van hebben.

6.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 3 bleek, is de CDA-aanhang bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 fors geslonken, hetgeen ook in de terugval van het aantal wethouders tot uiting is gekomen.

In hetzelfde hoofdstuk is ook vastgesteld dat wethouders volkshuisvesting van CDA huize relatief veel voorkomen in gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners en relatief weinig in gemeenten boven de 100.000 inwoners. Een mogelijke verklaring voor de oververtegenwoordiging van CDA-wethouders volkshuisvesting in kleinere gemeenten is volgens drs H.J. Viersen (voorheen wethouder van Rotterdam, daarna Directeur-Generaal Volkshuisvesting en thans directeur van het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten) gelegen in de samenstelling van de achterban. Het lijkt erop dat de aannemerij waar wethouders mee te maken hebben, sterk CDA georiënteerd is. Ook bij de woningcorporaties en hun landelijke koepels heeft het CDA hechte wortels. De ondervertegenwoordiging in grote steden is mogelijk veroorzaakt door de traditionele aandacht voor volkshuisvesting bij de PvdA. Verder zou blijken een discussie die binnen het CDA over deze ondervertegenwoordiging gevoerd is, de volkshuisvestingsportefeuille weinig aantrekkelijk zijn. Wethouder P. van Hassel (Tilburg) stelt, verwijzend naar die discussie dat "CDA'ers, gezien de zwaarte, nauwelijks de volkshuisvestingsportefeuille ambieerden, en de voorkeur gaven aan bijvoorbeeld onderwijs en sport. Ook in Tilburg is het zo geweest, dat volkshuisvesting als de zwarte piet beschouwd werd bij de portefeuillevverdeling. Staatssecretaris Brokx heeft dit onder de aandacht gebracht. Vanuit de partijleiding is een druk op de CDA'ers in de gemeenten uitgeoefend om meer belangstelling te tonen voor de volkshuisvestingsportefeuille. De geringe belangstelling is ook te verklaren uit de sterke bepaaldheid van dit beleidsveld door de richtlijnen van het rijk. Gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid stond nauwelijks op papier, zo'n tien jaar geleden".

6.2 Lokaal beleid

Twee van de vijf betrokken CDA-wethouders, uit Tilburg en Spijkenisse, waren in de laatste jaren bij een omslag in het volkshuisvestingsbeleid in hun gemeente betrokken. In beide gevallen ging het om een vervanging van een PvdA-wethouder en een door de PvdA gedomineerd beleid.

De voor de PvdA ongunstige verkiezingsuitslag in 1982 in Spijkenisse en Tilburg en

een intern PvdA-conflict rondom de volkshuisvestingswethouder in Tilburg lagen ten grondslag aan de verandering van de politieke kleur van de wethouders. In de beleving van deze ommezwaai bij de desbetreffende CDA-wethouders klinkt duidelijk de afkeer tegen de regeldrift van hun voorgangers door. De regeldrift zou vooral in een te sterke beteugeling van de woningcorporaties, in een bureaucratisering van het beleid en in een te sterke voorkeur voor de woningwetsector naar voren zijn gekomen. Deze CDA-wethouders menen dat ze in de praktijk de nodige correcties op het voorgaande, door hen als te eenzijdig ervaren, beleid hebben aangebracht en kijken daar met een zekere tevredenheid op terug.

Volgens de heer A. van der Linden, wethouder in Spijkenisse, maakt de politieke kleur van de wethouder volkshuisvesting wel degelijk uit. Hij verwijst daarbij naar de lokale situatie in Spijkenisse, als groeikern een gemeente met een snelle groei: "Een belangrijke vraag in het beleid was, wat te bouwen. Men bouwt namelijk niet alleen voor de eigen inwoners; maar voor de regio Rijnmond. Op deze vraag is een bepaalde verhouding tussen het aandeel woningwetbouw en vrije sectorbouw het partijpolitieke antwoord".

De woonruimteverdeling is een ander beleidsveld waarop hij politieke verschillen ziet. Van der Linden: "de PvdA heeft in de voorgaande raadsperioden een sterk regulerende tendens ingezet naar maximale overheidsinvloed. Met het huidige CDA-VVD college is daarentegen meer ruimte voor een eigen verantwoordelijkheid van de verhuurders op het terrein van de woonruimteverdeling".

Van der Linden gaat dieper in op de verschillen in beleid in vergelijking met de socialisten: "dezen hadden tot 1978 een program-college, dat de zelfstandigheid van de woningcorporaties terugdrong. Vanuit het college werd sterke nadruk gelegd op een participatie van (toekomstige) bewoners. De politieke stellingname was hier wel degelijk van belang. De laatste drie jaren wordt een ander beleid gevoerd. De positie van de corporaties in hun hoedanigheid als opdrachtgevers is hersteld. En in de woonruimteverdeling is een primaire plaats voor de verhuurders, die nu zelf de selectie van (toekomstige) bewoners verrichten. De gemeente toetst slechts achteraf. Ook de koopwoningbouw is niet langer meer bepaald door de gemeente. De gemeente schept slechts de randvoorwaarden voor het risicodragend particulier initiatief". Van der Linden komt tot de slotsom dat de politieke kleur duidelijk verschil in beleid te zien geeft.

De andere CDA-wethouders, uit Hilversum, Hoogeveen en Wierden kennen sinds jaar en dag een stabiele politieke situatie die of gekenmerkt wordt door een machtspositie van oudsher van het CDA (of voorgaande confessionele partijen) of door een sterke middenpositie waardoor men altijd wel in een college vertegenwoordigd is. Voor deze CDA-wethouders is het varen van een middenkoers en het derhalve vermijden van een te rechtse of te linkse benadering van de woningmarkt een belangrijk streefpunt.

Wethouder G. van der Haar uit Hoogeveen stelt duidelijk dat "in zijn gemeente de grootte van CDA-fractie een politieke factor van belang is. Zo was een PvdA-wethouder volkshuisvesting zeven jaar geleden onder druk van 'rechts' tot een stimule-

ring van de koopsector gebracht. Het instorten van de koopwoningmarkt deed de CPN en de PvdA 'schreeuwen' dat in het woningbouwprogramma te weinig woningwetwoningen werden gevraagd". Het grote aantal ingeschrevenen zag wethouder Van der Haar wel onder ogen, maar gaf hem geen aanleiding tot een forse vergroting van het aandeel woningwetbouw, hetgeen hem door 'links' niet in dank afgenomen werd. Een jaar later kwamen dezelfde fracties met de kritiek, dat er teveel gebouwd zou zijn gezien de leegstand. "Ook bij deze kritiek hield ik vast aan een gelijkmatigheid in de woningbouwprogrammering. Op het ogenblik vormt het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente Hoogeveen geen problemen meer in de verschillende partijen", aldus Van der Haar.

De heer G.P. Freeman vertelt, dat "het CDA in Hilversum een middenkoers vaart. Zowel vrije sector als woningwet worden in het bouwprogramma opgenomen. Het CDA maakt hier geen principiële kwestie van, zolang de woningbouw beantwoordt aan de politiek overeengekomen vraag. De verdeling binnen het woningbouwprogramma ziet hij als een optimalisering van technische aard. Het is van belang om de volkshuisvesting zo goed mogelijk te verzorgen voor de aanwezige bevolking. In Hilversum komen lagere inkomensgroepen voor, waarvoor de volkshuisvesting extra zorg vraagt. Het CDA maakt geen principiële keuze voor een bepaalde woningbouwsector; in een college met de VVD heeft men in verhouding wat meer in de vrije sector gebouwd. In CDA-PvdA college verschuift het programma in de richting van de woningwetbouw. De PvdA daarentegen wil woningwetwoningen bouwen uit begin-sel, en houdt daaraan vast ook wanneer leegstand op dreigt te treden". Op het ogenblik is de teneur volgens hem in de richting van de vrije sector.

Bij alle vijf CDA-wethouders klinkt in hun reacties een zich afzetten tegen de "bevlogen" PvdA-wethouders of het typische PvdA-beleid door, waarin het overheidsingrijpen en de voorkeur voor de woningwetsector centraal staan. In de beleidsvisie van de CDA-wethouders staan centraal:

- een evenwichtige bevolkingssamenstelling zowel voor de gemeente als totaliteit als per wijk;
- een hiermee samenhangende en benadering van de woningmarkt namelijk zowel voldoende woningen in de koop- als in de huursector;
- het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de woningbouwcorporaties (dus geen beteugeling door de gemeente);
- het ideaal van het eigen-woningbezit zij het gerelateerd aan het besef dat voor lagere inkomensgroepen de sociale huursector noodzaak is.

Uit hun kijk op het huidige functioneren van het lokale beleid blijkt dat CDA-wethouders van mening zijn dat hun benadering "goed" is en het best aangepast aan de ontwikkelingen op de woningmarkt.

Ze wijzen er in dit verband op dat de PvdA de laatste jaren zich dermate pragmatisch opstelt, dat de verschillen thans miniem geworden zijn. De persoonlijkheid van een wethouder zou thans doorslaggevend zijn om het verschil in aanpak te kenschetsen. Men wijst er overigens op dat de aanhang van de PvdA op lokaal niveau bij de verkiezingen in 1982 geslonken is en dat de PvdA zich (sindsdien) minder gepoliti-

seerd opstelt. De opmars van de "Drees-mannen" heeft daar voor gezorgd (aldus Van Hassel). In het algemeen is in het politieke klimaat een trend naar minder regulering te bespeuren. Daar komt bij dat door het teruglopen van de vraag er volgens de CDA-wethouders in het algemeen meer aandacht is voor de werking van de markt. Ook stellen ze dat er in tegenstelling tot de jaren zeventig minder politieke strijdpunten zijn zoals destijds de bouw van HAT-eenheden, de stimulering van de stadsvernieuwing en de noodzaak tot energiebesparing en dergelijke. Zo schetst Van Hassel (Tilburg) voor deze omslag een achtergrond: "Enige jaren geleden was het rijksbeleid regulerend van karakter en het beleid werd van rijkswege gedicteerd (periode Van Dam). Nu heeft men te maken met de decentralisatie van de volkshuisvesting en met gewijzigde omstandigheden op de woningmarkt. De woonruimteverordening is nu niet meer nodig". Volgens hem zijn CDA-wethouders bovendien zo flexibel dat ze inspelen op gewijzigde marktomstandigheden.

Deze geringe politieke profilering op volkshuisvestingsgebied is mede in de hand gewerkt door een meer professionele aanpak op lokaal niveau in het algemeen. Zo worden onder meer de rol van een volkshuisvestingsplan, een woningmarktonderzoek, technisch verantwoorde energiebesparende maatregelen en dergelijke beschreven als zinvolle methoden om uit een situatie te geraken die vanwege tegengestelde politieke opvattingen in een patstelling terecht gekomen zijn. Deze professionalisering heeft ook tot gevolg gehad dat men college-onderhandelingen ingaat met een concreet "verlanglijstje".

6.3 Consensus

Is in de politieke arena een zekere rust te onderkennen, in de contacten met de woningbouwcorporaties daarentegen is in de grotere gemeenten duidelijk sprake van een spanningsrelatie. Dit houdt verband met de visie van de CDA-wethouders dat woningcorporaties de taak hebben te voorzien in de woningbehoefte van mensen die daar zelf niet in kunnen voorzien. In de praktijk blijkt dat mensen die dat wel kunnen en met name leden van woningbouwverenigingen een hogere prioriteit krijgen dan de weinig draagkrachtige woningzoekenden. Van der Haar (Hoogeveen) vertelt dat de gemeente de corporaties verhinderd heeft duurdere woningen te laten bouwen omdat "de taak van de corporaties ligt in woningbouw voor de laagst-betalenden". Het beleid is nu, dat de corporaties geen woningen uit het premie-contingent krijgen. Omdat men als CDA-er van nature begrip heeft voor de autonomie van de woningcorporatie, zal men niet op voorhand deze instelling dwingen tot een ander beleid. Men verkiest een soepele opstelling.

Toch zijn CDA-ers teleurgesteld in de opstelling van corporaties, vooral waar deze risico's van huurachterstand en aantasting van bedrijfsreserve en onderhoudsfonds op de nek van de gemeente willen schuiven. De heer van der Linden zet uiteen dat de corporaties in Spijkenisse sterk aanleunen tegen de lokale overheid en de laatste tijd proberen het probleem en het risico van de huurachterstanden in de richting van de gemeente te schuiven. De gedifferentieerde opstelling van corporaties is niet prettig voor een gemeente. Maar ook als ze op één lijn zitten kan het lastig zijn. Zo

komt hij als wethouder onder politieke druk te staan, nu de drie corporaties uit pragmatische overwegingen op één lijn zitten wat betreft de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huurachterstanden.

Ze hebben weinig goede woorden over voor die plaatselijke corporaties die onderling veelal niet samenwerken maar wel één front tegen de gemeente vormen als ze dat opportuun achten. Opvallend is dan weer dat Van Hassel en Van der Linden bezwaar maken tegen te veel eigen identiteit van de corporaties.

Van Hassel gaat dieper in op de taakverdeling tussen de gemeente en de corporaties. Hij memoreert het primaatschap van de corporaties, wat naar zijn mening inhoudt dat de beheerstaak volledig voor hun rekening komt: "Van dit primaatschap wordt met het bestaan van gemeentelijke woningbedrijven afgeweken. Door voorstanders van gemeentelijk woningbeheer worden gemeentelijke woningbedrijven als een stok achter de deur gezien voor de corporaties. Dit is niet mijn opvatting". Van Hassel is, zoals hij onlangs op een VNG-conferentie betoogd heeft, voorstander van het afstoten van gemeentelijk woningbezit.

Een andere categorie participanten waartegen men met name in het verleden botste, zijn de ambtenaren. Vooral daar waar politiek een ommezwaai gemaakt is, stuitte men op weerstanden. Vaak hield dit verband met het feit dat politieke kleur van de ambtenaar gelijk was aan die van de voorafgaande PvdA-wethouder. Daar deze juist het gemeentelijke apparaat uitbouwde groeide het aantal ambtenaren in de volkshuisvestingssector, die veelal uit linkse hoek kwamen. Door inkrimping of natuurlijk verloop is die groei tegengegaan. Gesteld wordt dat de laatste jaren geen problemen met de loyaliteit bestaan wanneer de raad de koers van de wethouder gesanctioneerd heeft.

De natuurlijke tegenspelers van de wethouder namelijk de raad en de oppositie worden niet als een probleem gezien door de CDA-wethouders.

Maar hierbij zij aangetekend dat de gerichtheid op consensus voorop staat. Men heeft altijd gepeild of ingeschat hoe voorstellen of nieuwe beleidslijnen politiek lagen. Wel heeft men als CDA een dusdanige positie dat de weerstanden minder groot zijn dan het geval is voor de PvdA en VVD. Voorts voelt men zich als wethouder meer bestuurder dan politicus en hecht men groot belang aan het collegiaal besturen. Tenslotte is door de eerdergenoemde professionalisering een meer planmatige benadering van de volkshuisvesting ontwikkeld, waardoor er zakelijker geopereerd wordt en minder op basis van louter politieke gezichtspunten. De voorkeur voor een "evenwichtige markt" en voor een "middenkoers" impliceren ook dat CDA-wethouders zich in politiek opzicht minder profileren. Tevergeefs zal men termen ontleend aan landelijke nota's of programma's horen als bijvoorbeeld "rentmeesterschap", "solidariteit", "gerechtigheid" en "zorgzame samenleving".

Dit kan veroorzaakt zijn door het gegeven dat de CDA-wethouders op het gebied van de volkshuisvesting in de grotere gemeenten ondervertegenwoordigd zijn. Van oudsher waren het PvdA-ers die de volkshuisvestingsportefeuille claimden. Er is derhalve nog géén CDA-traditie op dit punt ontstaan, zoals dat wel in de PvdA het geval is. In kleine gemeenten is het CDA echter traditioneel de machtsfactor bij uitstek. Kennelijk heeft dat niet geleid tot een pregnante visie op volkshuisvesting.

De algemene politieke visie van CDA-wethouders op de volkshuisvesting strookt met de landelijke uitspraken. Landelijk stelt men dat de volkshuisvestingstaak van de overheid zich beperkt tot degenen die zelf niet in staat zijn in de levensbehoefte op het vlak van de huisvesting te voorzien. Men zet zich landelijk af tegen het idee dat de overheid bij veel zaken en problemen betrokken wordt. Dat leidt immers tot overbelasting. Het CDA wil een nieuw bewustzijn van de burgers en spreekt in dit verband van het "herstel" van verantwoordelijkheden. Deze dient onder andere in de zorgzaamheid voor mensen onderling gestalte te krijgen.

Het CDA hanteert als overall-concept voor het model-programma de idee van de "zorgzame samenleving". Men zet zich hierbij vooral af tegen de idee van de "verzorgingsstaat" en de planmatig opererende overheid die de PvdA voor ogen staat. Men wil hierbij niet zover gaan als de VVD en diens concept van de "waarborgstaat". Dit VVD-concept wordt afgewezen omdat daarin de overheid te sterk teruggetreden is en te veel vertrouwen in de mogelijkheden van het individu gesteld wordt.

Vandaar dat het CDA voorstander is van "gespreide verantwoordelijkheid". Deze krijgt bijvoorbeeld gestalte door overheveling van de woningbeherende taken van de overheid naar het particuliere initiatief i.c. de woningcorporaties.

Voorts dient het solidair verdelen van woonlasten over alle leden van de bevolking er toe bij te dragen dat de financiële overbelasting van de overheid verminderd wordt.

Voor de overheveling van woningbeherende taken wordt door het CDA een in de laatste jaren populair geworden term gehanteerd (maar die door de CDA-wethouders niet genoemd is) namelijk privatisering. Wel staat in het modelprogramma hierbij vermeld dat de democratisering van de corporaties de betrokkenheid van de bewoners bij het beheer dient te bevorderen. Dit punt is door slechts een enkele CDA-wethouder genoemd.

Een nieuw punt in het modelprogramma dat voortvloeit uit de solidariteit is de idee van de termijngebonden bewoning van woningen die onder de woonruimteverdeling vallen. Bij het aflopen van een termijn van een huurcontract zal via een inkomens-toets nagegaan worden of mensen niet in een te goedkope woning wonen. Bij een te hoog inkomen dient men door te stromen of, als dat kan, de woning te kopen.

De gemeentelijke overheid wordt ook meer gecommiteerd met de financiële problematiek van de rijksoverheid door voortaan 10% van de individuele huursubsidie via de gemeentekas te laten lopen. De gemeenten hebben dan een groter belang in een effectiever toewijzingsbeleid. Ook dit punt zal men niet in CDA-gemeenteraadsprogramma's vinden. Landelijk verkondigt het CDA derhalve ideeën die in de plaatselijke praktijk niet of nauwelijks leven en ook niet vooraan staan in het bewustzijn van CDA-wethouders.

7.1 Inleiding

"Na de oorlog is landelijk een verkeerd volkshuisvestingsbeleid gevoerd, dat nu plaatselijk gecorrigeerd moet worden. Liberalen worden daarbij niet gehinderd door een starre opstelling. In andere landen bestaat er meer eigen woningbezit. De bewoners hebben daar ook meer over voor het wonen. Eigen woningbezit leidt tot een grotere betrokkenheid van bewoners bij hun woningen en daarmee tot een besparing op de volkshuisvesting."

Aan het woord is de VVD-er ir. W.J. Kneppelhout, wethouder volkshuisvesting van de gemeente Arnhem.

VVD'ers hebben het gevoel dat zij het landelijk volkshuisvestingsbeleid moeten corrigeren. De Alphense wethouder G.P. van As noemt zich uitdrukkelijk een corrector; Kneppelhout staat dus niet alleen in die visie.

Ook uit onverdachte hoek wordt bevestigd dat VVD'ers moeten vechten tegen "windmolens". De Delftse hoogleraar stadsvernieuwing J. Rosemann wijst in dat verband op het sociaal-democratisch karakter van het Nederlands volkshuisvestings-systeem: "de consequentie van dat gegeven is dat wethouders gehouden zijn tot het voeren van een sociaal-democratisch beleid; het rijksbeleid is een randvoorwaarde. Een VVD-wethouder heeft als gevolg daarvan geen schijn van kans om een echt VVD-beleid te voeren".

Partij-ideologie en beleidspraktijk geven bij elkaar toch een wat genuanceerder beeld: VVD-wethouders doen heus niet voor spek en bonen mee.

7.2 Politieke ideologie van wethouders

VVD-wethouders houden er niet van politieke dogma's te hanteren. Door middel van het volkshuisvestingsbeleid willen VVD'ers dan ook geen politieke dogma's nastreven. Daarentegen is flexibiliteit erg belangrijk. "Flexibiliteit is een kenmerkende eigenschap van liberalen", aldus wethouder Van As.

Dat liberalen geen politieke dogma's hanteren wil niet zeggen dat ze geen politiek andere uitgangspunten hebben dan bijvoorbeeld CDA en PvdA. De Amstelveense wethouder J.F. Eger wijst er op dat liberalen niet voor niets voor de verkoop van woningwetwoningen aan zittende bewoners zijn; dat juist in zijn gemeente de VVD een beleid tegen verkoop van die woningen ondersteunt, doet daar niets aan af. Dat hangt samen met lokale omstandigheden. En Eger vervolgt: "Verschillen met de

gramma 1986-1990 zeggen de liberalen zelf: "De hedendaagse verzorgingsstaat beantwoordt niet aan hetgeen liberalen voor ogen hebben. Dat komt doordat de overheid - veel meer dan nodig is - taken tot zich heeft getrokken en vervolgens een fijnmazig netwerk heeft ontworpen van wetten en regels, die samen een verstikgende invloed hebben op de samenleving. (..) Voor de zwakkeren in de maatschappij behoort een menswaardig bestaan minimaal gegarandeerd te zijn. Dat betekent echter niet dat de staat als allesverzekeraar alle risico's maar moet opvangen. (..) Liberalen willen de rol van de overheid beperkt houden. Een minimaal niveau van overheidsbemoeienis is het scheppen van een kader, waarbinnen de individuele vrijheid en veiligheid van de burgers gewaarborgd is. Daarnaast zal de overheid stimulerend optreden wanneer belangrijke maatschappelijke taken niet vervuld (kunnen) worden".

In het landelijk VVD-programma heeft dit uitgangspunt de volgende consequenties voor het volkshuisvestingsbeleid in algemene zin:

- woningproductie moet inspelen op de wensen van alle woonconsumenten;
- meer vrijheid voor nieuwe bouwmethoden en eigen initiatief van mensen;
- in beginsel vrije woonplaatskeuze;
- elke discriminatie wordt afgewezen;
- liberalisering van de huurwetgeving;
- invoering van de reële kostprijsmethode;
- ontwikkeling exploitatiekosten norm voor huurprijsverhoging;
- kwaliteit koppelen aan huurprijs
- van een systeem van objectsubsidies naar een systeem van subjectsubsidies;
- bevordering eigen woningbezit;
- handhaven aftrek hypotheekrente;
- wettelijk recht van huurders om hun woningwetwoning te kopen;
- BTW-tarief in de woningbouw van het hoge naar het lage tarief;
- de vrije beschikking over grond mag niet onbillijk worden aangetast;
- grondeigendom geniet de voorkeur;
- prijs van grond wordt bepaald door vraag en aanbod;
- onteigening op basis van de verkeerswaarde;
- aandacht voor woonwagenvolwoningen en bewoners van woonschepen.

In de Leidraad die de VVD heeft uitgegeven ten behoeve van de formulering van gemeenteprogramma's wordt uitgebreid ingegaan op het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Zo moeten gronden met een particuliere benutting naar de particuliere sector gaan. Een evenwichtig deel van het gezinsinkomen dient te worden besteed aan woonlasten. Bij onvrijwillige verkoop moet de gemeente meebieden. De VVD moet het streven om de woningcorporaties zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te geven bij de realisering van woningwetwoningen ondersteunen. De gemeente heeft de plicht er voor te zorgen dat het gemeentelijk woningbedrijf niet met de slechte woningen blijft zitten. Betutteling van huurders door woningcorporaties moet door de gemeente worden tegengegaan. De doorstroming moet worden bevorderd. In beginsel moeten koopwoningen niet onder de woonruimteverordening vallen.

7.4 Pacificeren

Een aantal VVD-wethouders gaf toe voor het panelgesprek het partijprogramma nog eens te hebben bestudeerd, "om te kijken of ik", aldus één van hen, "met mijn beleid wel 'goed' zit".

VVD'ers profileren zich wat het volkshuisvestingsbeleid nauwelijks. Pas sinds de verkiezingen van 1982 is de VVD zich lokaal meer met volkshuisvesting gaan bemoeien.

De directeur van het NCIV, drs. G.L. Aquina, merkt op dat PvdA-ers hun huiswerk goed doen. En hij vervolgt: "vindt maar eens een authentiek VVD-geluid". Ook de Delftse hoogleraar H. Priemus stelt vast dat de VVD zich nauwelijks profileert: "het is moeilijk om op lokaal niveau verschillen tussen de VVD en het CDA gewaar te worden".

VVD-wethouders stellen van zichzelf vast dat ze niet van polariseren en politiseren houden. Tegen iets zijn vanwege stokpaardjes of om het tegen-zijn, dat is iets voor de PvdA, aldus wethouder Van As. Zakelijkheid en samenwerking, dat zijn trefwoorden die goed karakteriseren hoe de VVD wil werken. Kneppelhout: "Elkaar een hak zetten in de gemeentepolitiek heeft geen zin, omdat de klap ook weer terugkomt. Het gaat er om geen klimaat van tegenstellingen te scheppen, waarvan alleen de pers plezier heeft. Een zakelijke overeenstemming is (in Arnhem-aut.) bereikt tussen de partijleiders bij de collegevoering. Een beperkt aantal punten is opengelaten voor politieke meningsverschillen in de raadsperiode".

Pacificeren en zakelijk compromissen sluiten, het liefst in afspiegelingscolleges, is kenmerk van de liberale politieke stijl op lokaal niveau. Althans in de gemeenten, waartoe ons onderzoek zich uitstrekte. Voor liberalen lijkt de pacificatiepolitiek zoals de politicoloog A. Lijphart die formuleerde nog steeds actueel. Spelregels van die pacificatiepolitiek zijn aldus Lijphart: verdraagzaamheid, de elites beslissen, evenredigheid, de politisering, geheimhouding en het bestuur bestuurt en tenslotte zakelijke politiek. Alleen de geheimhouding is in dit tijdvak niet meer vol te houden. De andere spelregels lijken kenmerkend voor de VVD-huisstijl. Waaruit dit stijlkenmerk verklaard moet worden, is onduidelijk.

Misschien hangt het samen met de rekrutering van liberale wethouders. In elk geval drie van de vijf wethouders was afkomstig uit het bedrijfsleven. Of om - nogmaals - in termen te spreken van Kneppelhout: "Laat de mensen de handen uit de mouwen steken". Wellicht is dat tegelijkertijd de verklaring voor de omstandigheid, dat liberalen zo weinig ideologische noties gebruiken om hun beleid te rechtvaardigen. Ook al suggereert de bijdrage van de Teldersstichting dat de liberale filosofie nog springlevend is en uitgangspunt is voor het politieke handelen (zie bijlage: Volkshuisvesting in liberaal perspectief, door drs. B.R.A. Gijzel).

"...Als ik een woord gebruik", zei Humpty Dumpty op een beetje smalende toon, "betekent het precies wat ik wil dat het betekent - niets meer en niets minder..."

(Alice in Spiegelland, L. Carroll)

8.1 Inleiding

Woorden en hun betekenis spelen in de politiek een belangrijke rol. Ze verhullen vaak de werkelijkheid. We proberen dan ook in dit hoofdstuk de vraag "maakt de politieke kleur van de wethouder wat uit voor het beleid" van meerdere kanten te belichten. Het is hierbij goed in het achterhoofd te houden dat in hoofdstuk 4 gebleken is dat in bepaalde typen gemeenten de profilering van de volkshuisvestingswethouder echt duidelijk is. Het betreft bepaalde steden en groeigemeenten waar vanwege de grote omvang van de volkshuisvestingsproblemen en de daarvoor aanwezige middelen (geld, personeel, contingenten en dergelijke), er ook veel keuzes te maken zijn. Waar dat niet het geval is -dus in de middelgrote en plattelandsgemeenten met weinig middelen- kan nauwelijks een duidelijke politieke lijn in het handelen van de wethouder ontdekt worden. De profilering van de wethouder manifesteert zich met name bij PvdA- en VVD-wethouders in extra aandacht voor bepaalde bevolkingscategorieën. Toch is het zo dat ook zij moeten handelen binnen de lokale politieke verhoudingen en omstandigheden. Zo kan een VVD-wethouder in een grote stad linkser uitkomen dan een PvdA-wethouder in een kleine gemeente.

Maar ook al is de kans op profilering niet overal even groot toch moet gesteld worden dat als je met de wethouders praat de verschillen tussen hen niet onbelangrijk zijn.

Dat blijkt uit de verschillen die uit de beschrijving van de PvdA-, CDA- en VVD-wethouders in hoofdstuk 5, 6 en 7 naar voren komen. In dit hoofdstuk pogen we, mede op basis van de mening van de wethouders zelf, een preciezer beeld van de mogelijke invloed van hun partij-achtergrond te krijgen. Ingegaan wordt zowel op de rol van de partij-ideologie (par. 8.2 en 8.3) als op de concrete profileringsmogelijkheden in de wethouderspraktijk (par. 8.4 t/m 8.7).

Tenslotte gaan we in op het fenomeen in hoeverre de lokale volkshuisvesting thans gepolitiseerd is en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn. Dit is het terrein waar de meningen van de geraadpleegde deskundigen van belang zijn (par. 8.8). Een algemene politicologische beschouwing over de karakteristiek van het Nederlandse volkshuisvestingsbestel sluit dit hoofdstuk af (par. 8.9).

8.2 Tussen ideologie en praktijk

Wanneer we ideologie opvatten als een totaal van denkbeelden, opvattingen en waarden die richting geven aan het handelen, dan valt direct op hoe weinig wethou-

ders zich ideologisch profileren. Ideologie is kennelijk een verschijnsel dat in het alledaagse wethouderswerk nauwelijks manifest is.

Ideologie lijkt bij wethouders alleen manifest wanneer het als functie heeft specifieke beleidsalternatieven te rechtvaardigen en wanneer hen gevraagd wordt duidelijk te maken waarin wethouders van verschillende politieke afkomst zich van elkaar onderscheiden. Maar zelfs als hen dat laatste gevraagd wordt valt op hoezeer wethouders zijn vergroeid met maatschappelijke problemen en beleidsoplossingen. Verschillen tussen beleid van verschillende wethouders worden door hen eerder terugggebracht tot andere omstandigheden dan tot andere ideologieën. En als er al verschillen zijn, worden ze geformuleerd op het niveau van de beleidsverschillen: meer woningwetwoningen, meer vrije sectorwoningen, meer kleine woningen enz.

In het dagelijks handelen van wethouders spelen ideologische uitgangspunten een bescheiden rol. Problemen doen zich voor en vragen om een concrete oplossing. De marges, waarbinnen probleemoplossingen vervolgens worden geformuleerd en moeten worden opgelost, zijn voor de wethouders van de verschillende partijen in principe gelijk. Die marges zijn gedeeltelijk bepaald door het beleid van de rijksoverheid en de provinciale overheid, evenals door het karakter van het op te lossen probleem zelf. Zolang in de grotere gemeenten bijvoorbeeld goede en goedkope huurwoningen schaars zijn, haalt geen wethouders het in zijn hoofd, wanneer de gemeente zulke woningen in eigendom heeft, te verkopen aan de zittende huurders.

Ideologiseren lijkt iets voor de landelijke partij. In het beginselprogramma wordt de ideologie - als het goed is - het meest treffend geformuleerd. In het beginselprogramma wordt een visie gepresenteerd op de relatie tussen staat, maatschappij en individu. Doorgaans wordt tegelijkertijd geformuleerd welke centrale begrippen typisch zijn voor de eigen stroming. Zo accentueren christen-democraten de gespreide verantwoordelijkheid en het rentmeesterschap, terwijl liberalen vooral de vrije markt en de eigen verantwoordelijkheid benadrukken. Sociaal-democraten onderstrepen daarentegen weer de solidariteit en de sturende rol van de staat. Dergelijke begrippen zijn in het algemeen minder abstract dan de visie in het beginselprogramma zelf. Die begrippen spelen een belangrijke rol in verkiezingsprogramma's en in brochures en studies, die namens de partij en/of het wetenschappelijke bureau worden verspreid.

Wethouders laten er geen misverstand over bestaan, dat de belangrijkste ideologen te vinden zijn op de Nicolaas Witsenkade, Dr. Kuiperstraat en de Koninginnegracht. Lokaal kan men zich niet zoveel voorstellen bij ideologie.

Op lokaal niveau is ideologie vooral terug te vinden in verkiezingsprogramma's en eventuele beleidsnota's, die door de fractie van een bepaalde partij zijn geproduceerd. Maar niet alle verkiezingsprogramma's bevatten denkbeelden, opvattingen en waarden, die het handelen van politici van een bepaalde stroming moeten sturen. Als voorbeeld noemen we de verkiezingsprogramma's van de VVD te Arnhem, Amstelveen en Alphen aan den Rijn. In Arnhem is nogal wat liberale ideologie terug te vinden in het programma en nadrukkelijk wordt getracht beleidsvoorstellen te rechtvaardigen vanuit de liberale ideologie. In Amstelveen is het programma al veel pragmatischer. In de eerste bladzijden van het programma wordt de liberale ideologie in een notedop samengevat en beleidsvoorstellen worden zonder ideologische

rechtvaardiging gepresenteerd. In Alphen aan den Rijn beperkt men zich zelfs tot het laatste: geen ideologie, slechts beleidsvoorstellen. De status van lokale verkiezingsprogramma's verschilt dan ook sterk en daarin verschillen partijen niet van elkaar.

"Ideologiseren is iets voor de landelijke partij en voor de fractie van de lokale afdeling tijdens de Algemene Beschouwingen of tijdens de verkiezingen". Hiermee is eigenlijk de kern gevat van de wijze waarop lokaal met ideologie wordt omgegaan. Ideologie is op lokaal niveau het zondagse pak van de landarbeider uit het begin van deze eeuw.

En als ideologie op lokaal niveau een rol speelt, dan heeft ideologie een specifieke functie, net zoals dat zondagse pak overigens.

8.3 Functies van ideologie op lokaal niveau

Een CDA-wethouder heeft opgemerkt dat zijn PvdA-collega's er goed in zijn om in te spelen op de publieke opinie. CDA'ers zouden zich "rustiger en gematigder" opstellen en "minder inspelen op de publieke gevoelens". Het gebruiken van de publieke opinie is vooral succesvol wanneer men erin slaagt het eigen gelijk op een handige wijze onder de aandacht te brengen. Moralisme en ideologie gaan in dit opzicht vaak hand in hand.

Ideologie speelt voorts een rol op het niveau van verkiezingsprogramma's. Ook daar gaat het er om de kiezer duidelijk te maken wie de "good guys" en de "bad guys" zijn. In dat verband is het niet alleen belangrijk aan te geven waarom de eigen partij goed is, maar vooral ook om aan te geven waarom de andere partij slecht is. Verkiezingsprogramma's roepen niet alleen op tot positieve keuzes, maar ook tot negatieve keuzes. De deskundigen noemen de manier waarop ideologie in programma's wordt gebruikt doorzichtig.

Rosemann wijst er op dat "partijen de knelgroepen blijven noemen, maar geen marges hebben om wat voor deze groepen te doen". En Viersen hecht weinig belang aan programma's; die bevatten toch alleen maar abstracte punten. Ook Priemus wijst met nadruk op het retorisch karakter van het appèl dat partijen in hun programma's doen: "Het gaat echter om de feitelijke verschillen". Want wat koop je er voor dat woonlastennota's in gemeenten met een links college alleen wat eerder verschijnen? Voor de rest maakt het weinig uit. Overigens nuanceert Aquina Priemus terecht, wanneer hij wijst op de visie van de PvdA op de rol van de gemeente ten opzichte van de woningcorporaties. Dat is meer dan retoriek, aldus Aquina. En dat geldt zijns inziens ook voor het standpunt van PvdA-wethouders ten aanzien van het gemeentelijke woningbedrijf.

Beide genoemde functies van ideologie zijn vooral extern. Het gaat om het mobiliseren van steun onder kiezers, het mobiliseren van nieuwe aanhang. Ideologie heeft echter ook interne functies. Deze leggen voor de betreffende partij de koers voor een bepaalde periode vast en is wat dat betreft uitdrukking van de krachtsverhoudingen in de partij zelf. Voorts biedt het raadsleden en wethouders het kader, waarbinnen gehandeld moet worden. In die zin gaat er ook een disciplinerend effect uit van programma's.

Wanneer we kijken naar de genoemde functies, valt op dat wethouders zelf nauwelijks deze functies van ideologie in de gesprekken hebben genoemd.

PvdA-wethouders bijvoorbeeld brengen de vraag over de ideologie terug tot de vraag "voor welke groepen je het opneemt in het volkshuisvestingsbeleid".

Sociaal-democratische wethouders wijzen vooral op concrete beleidsterreinen als woningtoewijzing, waar "tot uitdrukking komt vanuit welk maatschappijbeeld een socialistische wethouder handelt", aldus Hartman, zonder in te gaan op dat maatschappijbeeld. Wevers gaat zo ver te zeggen "dat de oude ideologische kretten van de PvdA niet meer opgaan. Met een ideologisch verpakt beleid, waarin ik mij af zou zetten tegen het particulier initiatief zou ik het in de raad niet redden, omdat ik de VVD en het CDA tegen mijn beleid in het harnas zou jagen. Maar de keuze voor een pragmatische presentatie van mijn beleid wil niet zeggen dat dat beleid niet meer typerend voor de PvdA zou zijn". En Wevers voegt daaraan desalniettemin toe: "PvdA-wethouders kunnen de pretentie hebben dat ze het meest zuiver op de graat zijn; ze staan voor de mensen in de buurt, die er beroerd aan toe zijn". En de Zeeuwse wethouder Wisse stelt -als het over ideologie gaat-: "We doen er niet zo dik over".

Maar is dit nu dezelfde rode draak, waartegen CDA'ers en VVD'ers ten strijde trekken? Of brengt ons dit op de wezenlijke functie van ideologie. Ideologie als een taal, waarin schijngevechten kunnen worden uitgevochten en waarin verschillen kunnen worden beklemtoond, die in de praktijk nauwelijks verschillen zijn. Met andere woorden, ideologie als vals bewustzijn, als op zijn kop gezette werkelijkheid....

8.4 Wethouders politiseren niet

Als er een ding is waar alle wethouders het over eens zijn is dat het niet handig is als wethouder te politiseren. Laat dat maar aan de fractievoorzitter of de partijvoorzitter over. De wethouder staat boven het politiek gekrakeel van alledag, althans zo ziet de wethouder zich zelf.

Wethouders moeten, gelet op de Nederlandse politieke verhoudingen (het meer-partijenstelsel, met wisselende coalitiemeerderheden) primair in staat zijn compromissen te sluiten en te onderhandelen. Het begint al in hun partij zelf, als het verkiezingsprogramma moet worden geformuleerd. Dan moeten wethouders er voor zorgen, dat er een programma is dat alle vleugels in de partij naar de zin is, maar dat tegelijkertijd aanspreekt bij de kiezers en tenslotte nog eens bruikbaar is als onderhandelingspakket bij collegesamenwerking. Last but not least, moet de wethouder ook het gevoel hebben dat het programma geen belemmering is voor zijn eigen functioneren als wethouder. Verkiezingsprogramma's zijn politiek gezien dus al een compromis. Mocht het tot collegesamenwerking komen, dan is een nieuw compromis noodzakelijk: een collegeprogramma. De beloften uit het programma krimpen met het compromis.

Het sluiten van compromissen zowel in de partij, in het college, met het ambtelijk apparaat en met participanten in de volkshuisvesting is een wezenlijk aspect van het beleid van de wethouder volkshuisvesting. Elk compromis betekent een groter verlies van politieke identiteit. Een wethouder, die hecht aan politieke identiteit, laat staan ideologie, zal binnen de kortste keren een uitgespeelde of een overspan-

nen wethouder zijn. Korsten wijst er voorts op dat onderzoek aangeeft "dat beleid dat al op het spoor is gezet gewoon doorgaat. Beleid dat nog in de voorbereidende fase ligt, kan wel op een ander spoor gezet worden."

De manier van werken van een wethouder is nogal belangrijk. VVD- en CDA-wethouders beweren van zichzelf dat zij beter kunnen onderhandelen dan PvdA'ers omdat zij minder politiseren en een meer zakelijke inslag hebben. Bovendien zouden zij een voorsprong hebben door allerlei minder toevallige personele unies. Daarnaast zouden zij meer bereid zijn tot het sluiten van compromissen. De PvdA-wethouders laten blijken dat mocht er al sprake geweest zijn van politiseren, dat dat voorbij is. Er wordt meer met stroop gewerkt, dan met verbaal geweld. Wezenlijk anders opereren PvdA-wethouders dan ook niet (meer). Maar objectief gezien zitten PvdA'ers natuurlijk in een wat moeilijker parket dan VVD'ers en CDA'ers. PvdA'ers willen nog altijd de maatschappelijke verhoudingen hervormen en de marktverhoudingen reguleren, terwijl CDA'ers en VVD'ers zich toch veel meer aanpassen aan marktontwikkelingen en in het geval van het CDA politieke modes. PvdA'ers lopen dan ook eerder tegen barrières op. Over de gunstige werkvoorwaarden voor CDA-wethouders zegt een van de deskundigen dat een verklaring van het grote aantal CDA-wethouders van volkshuisvesting in kleinere gemeenten gevonden kan worden in overwegingen ten aanzien van de achterban en niet in politieke redeneringen. De aannemerij, waar een wethouder mee te maken krijgt, is sterk CDA-georiënteerd. Ook bij de woningcorporaties en hun landelijke koepels heeft het CDA hechte wortels. Ook in de NWR-top treft men een groeiend aantal CDA'ers aan.

Volgens deze deskundige houden beleggers wel degelijk rekening met het politieke klimaat in de gemeenten, vooral waar het de differentiatie en de toewijzing betreft. Een gemeente waar alleen voor de eigen woningbehoefte wordt gebouwd is, bijvoorbeeld minder interessant voor een belegger. Ook zaken als anti-speculatiebedingen en gronduitgifte in erfpacht wegen beleggers mee. In de voorkomende gevallen dat PvdA-wethouders de mooiere lokaties voor woningwetbouw bestemmen, kan het gebeuren dat beleggers geen belangstelling voor de resterende lokaties geen belangstelling meer hebben.

8.5 Om de politieke kleur

Op de startvraag van de onderzoekers in de vraaggesprekken aan de wethouders of de politieke kleur van de wethouder uitmaakt, blijken de PvdA- en de VVD-wethouders bijna unaniem te vinden dat de politieke kleur wel degelijk uitmaakt, terwijl de meeste van hun CDA-collega's dat eigenlijk niet vinden. De CDA'er Van der Linden (Spijkenisse) die mede verantwoordelijk is voor een duidelijke politieke trendbreuk in het volkshuisvestingsbeleid in zijn gemeente vindt dat het wel degelijk uitmaakt.

Het is duidelijk dat er enige voorzichtigheid betracht moet worden bij de uitspraken van de wethouders over hun eigen rol. Mooie verhalen over "...het helpen van knelgroepen..." of "...het verkopen van woningwetwoningen aan zittende bewoners..." betekenen nog niet dat die knelgroepen ook door het gevoerde beleid echt geholpen zijn of dat er ook woningwetwoningen zijn verkocht in de afgelopen beleidsperiode, zo waarschuwt Korsten terecht. De mogelijkheden tot politieke profilering zijn vol-

gens de deskundigen afhankelijk van een hele serie factoren. Genoemd zijn de gemeentegrootte, de partijverhoudingen in de raad en in het college van B & W, de uitsplitsing van de portefeuilles, de ervaring van de wethouder en het aantal jaren dat hij/zij de volkshuisvestingsportefeuille al beheert. Ook kwamen aan de orde het rijksbeleid, de situatie op de lokale woningmarkt, de invloed van de marktpartijen en de economische ontwikkelingen. Kortom, er zijn ook vele zaken buiten de directe, door de wethouder te beïnvloeden, sfeer die mede bepalen of de partijpolitieke profilering uit de verf komt.

De hoogleraar volkshuisvesting Priemus is pessimistisch over het antwoord op de vraag of de politieke kleur van de wethouders gelet op de beleidsprestaties wat uitmaakt. Hoewel de zestien wethouders zelf in meerderheid positief antwoorden op deze vraag, stelt Priemus: "wat overblijft zijn bescheiden mogelijkheden voor een partijpolitieke invulling, bescheidener dan de rethoriek in de partijprogramma's zou doen vermoeden".

De vijf deskundigen van ons panel hebben nogal uiteenlopende meningen. Priemus zegt dat echter ook de mogelijkheden tot profilering bescheiden zijn. De bestuurskundige A.F.A. Korsten (KUN) valt hem daarin bij en stelt dat uiteindelijk de persoon van de wethouder van groter belang is. De hoogleraar stadsvernieuwing Rosemann vindt het onderscheid naar partijpolitieke kleur nu mager en ziet de eventuele profilering op dit moment verschuiven naar economische zaken (werkgelegenheid). Aquina (NCIV) en Viersen (Bouwfonds Nederlandse Gemeenten) stellen duidelijk dat er wel degelijk verschillen zijn.

Belangrijke verklaring voor de verschillen vormt de 'beleidsomgeving' van de volkshuisvesting. Er is veel regelgeving, er zijn veel actoren, teruglopende middelen en een toename van de marktinvloeden (leegstand, de woningmarkt slaat van een aanbodmarkt voor steeds meer segmenten om in een vragersmarkt). Rosemann stelt "de marges voor een partijpolitieke invulling van de volkshuisvestingsportefeuille is klein". Korsten wijst op onderzoeken waarbij "de politieke factor" in het beleid steeds meer verdween, dat: "de politieke invloed zich vooral in de programmafase doet gelden en dat de politieke kleur in het verloop (van het beleidsproces) er steeds meer vanaf gaat". Viersen en Aquina vinden wel dat de politieke kleur van de wethouder duidelijk is. Wat Aquina betreft geldt dat zeker voor PvdA-wethouders ("doen hun huiswerk goed"). Een specifiek VVD-gezicht vindt hij moeilijk te ontdekken. CDA'ers komt hij vaak in kleinere gemeenten tegen, waar de partijprofilering veel moeilijker is en ook vaak naar de achterban toe niet nodig is.

Viersen vindt van wel, vooral waar het de invloed van de wethouder op de samenstelling van de nieuwbouw in de gemeente betreft. Die wethoudersinvloed is echter wel afhankelijk van de verhoudingen in de gemeenteraad. Zo zal in 'linkse' gemeenten veel woningwetbouw plaatsvinden en in een 'rechtse' gemeenten meer koopwoningen. De profilering is dan het duidelijkst bij PvdA- en VVD-wethouders. CDA-wethouders zouden morfologisch-demografisch gezien zich meer op een evenwichtige bevolkingsontwikkeling richten en het nieuwbouwprogramma niet naar ideologische inzichten vertekenen.

8.6 Politieke profilering

Uit de gesprekken met de wethouders en de deskundigen komen een beperkt aantal politiek geladen thema's naar voren. Op deze thema's is politieke profilering mogelijk en die profilering heeft in de diverse gemeenten de afgelopen jaren ook plaatsgevonden. Sommige thema's leiden tot, partijpolitiek gezien, consequente standpunten: elke wethouder van een bepaalde partij neemt in het vraaggesprek dat standpunt ook in. Andere thema's die politiek duidelijk zouden moeten liggen, leiden tot pragmatische opstellingen ("...gezien de lokale omstandigheden...", "...gezien de woningmarktomstandigheden...", etc.).

De PvdA-wethouders profileren zich vooral door een doelgroepenbeleid, het hogere percentage woningwetwoningen in de woningdifferentiatie bij nieuwbouw, de instandhouding en onder gemeentelijke vlag houden van het gemeentelijke woningbedrijf, een woonlastenbeleid en de centrale aanpak van de woonruimteverdeling. Een planmatige aanpak spreekt uit hun handelen als wethouder, hoewel de planmatige aanpak niet specifiek voor de PvdA is, maar veel meer een kenmerk van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid is (geworden).

De VVD-wethouders kenmerken zich door een marktgerichte benadering. Daar waar er ruimte voor is, worden er meer koopwoningen gebouwd, meer vrije sectorbouw, er wordt gemikt op doorstroming, minder regulering zoals het afschaffen van verkoop regulerende bepalingen, privatisering van gemeentelijke woningbedrijven en het privatiseren van de woonruimteverdeling.

De profilering van CDA-wethouders is moeilijker en wordt nogal eens vormgegeven door een aversie tegen (een al dan niet bestaand) PvdA-beleid. Eigen kenmerken van CDA-wethouders zijn: evenwichtige bevolkingsontwikkeling in wijken (dus gemengde bouwprogramma's), meer ruimte voor de corporaties, sterk gericht op overleg (harmonisatiemodel), sterk pragmatisch handelen en het bevorderen van het eigenwoning-bezit.

Zowel VVD- als CDA-wethouders willen nogal wat ruimte aan de woningcorporaties laten, zowel vanuit de gedachte van 'gespreide verantwoordelijkheid' als vanuit privatiseringsgedachten. Frappant is het omgaan met gemeentelijke woningbedrijven. Sommige VVD-wethouders willen hun woningbedrijf houden ("in deze stad in de huidige situatie nog nodig"), terwijl en CDA- en PvdA-wethouders bezig zijn met opheffing (Tilburg) of privatisering (Leiden).

Samenvattend kunnen we stellen dat de mate waarin wethouders hun politieke kleur op het beleid kunnen drukken, sterk afhangt van de positie van de partij in de raad en in het college van B & W. Sommigen moeten het beleid weleens "verpakken" (Wevers, Maastricht), bij anderen is de meerderheid zo groot en al zo lang zo groot, dat profilering niet eens meer nodig is (Buitenweg, Wierden). Ook de achterban speelt een rol: PvdA-wethouders moeten zich als PvdA'er etaleren omdat de achterban dat eist. In de diverse algemene beschouwingen bij de laatste gemeentebegevingen zien we dat fractievoorzitters het "politieke" verhaal houden, terwijl de wethouders het "zakelijke" verhaal doen. Wethouders van een bepaalde politieke partij worden ook snel beoordeeld tegen de achtergrond van hun partij. Zolang hij

aan het stereotype beeld beantwoordt, zal de politieke identiteit voor de achterban duidelijk zijn. Voor een gekozen politicus is dat natuurlijk van groot belang.

8.7 Politieke speelruimte en barrières

De barrières die wethouders tegenkomen zijn afhankelijk van de weg die men inslaat. Er tekent zich een sterke tegenstelling af tussen het opereren van de PvdA-wethouders enerzijds en de CDA- en VVD-wethouders anderzijds. Eerstgenoemden opereren meer vanuit de belangen van de groepen die maatschappelijk klem zitten, hetgeen leidt tot beleidsvoorstellen waarin daaraan extra aandacht gegeven wordt. Daardoor heeft men als PvdA-wethouder te maken met en een kritische achterban en maatschappelijke structuren (eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen) die verandering behoeven. De belangrijkste barrières van een PvdA-wethouder zijn de volgende:

- de medewerking van corporaties die niet altijd op knelgroepen georiënteerd zijn (de NWR);
- de politieke verhoudingen in de raad (vanwege de niet verwachte terugval in 1982 moet men omzichtiger opereren);
- klein-linkse fracties die een horzelfunctie vervullen;
- ondeskundigheid van het ambtelijk apparaat; onvoldoende professionalisering;
- de te sterke autonomie van de corporaties;
- de eigen partij
- de markt.

In hoofdstuk 5, waar de beleving van de PvdA-wethouders ter sprake kwam, zagen we hoe sterk ze de corporaties als een barrière ervaren. Sterker nog dan de andere barrières. In het gesprek met de deskundigen is hierop nader ingegaan. Volgens Aquina (NCIV) "ondervindt de decentralisatie van de volkshuisvesting de meeste weerstand bij PvdA-wethouders. Die hebben er moeite mee dat de decentralisatie verder zou gaan dan een overdracht van centrale bevoegdheden aan gemeenten; overdracht aan corporaties zien deze wethouders minder zitten, omdat ze het liefst zelf sturen". Priemus plaatst deze opstelling in het volgende licht: "Bij PvdA'ers gaat het er om de zaken in eigen hand te houden. Op de achtergrond speelt een geloof in een maakbare samenleving. De ambities van PvdA'ers liggen in een keuze voor een verdeling die iets verder van vrije marktomstandigheden af ligt dan bij andere wethouders. Nu ze deze ambities moeten laten vallen ontstaan er teleurstellingen en frustraties".

Wanneer de ambities om maatschappelijke veranderingen na te streven geringer zijn, of als het algemene politieke klimaat mee zit, dan zijn er minder barrières te nemen. Dit klinkt ook door bij CDA- en VVD-wethouders waarvan sommige zeggen correcties op de voorgaande te linkse koers in hun gemeente te hebben bewerkstelligd. Als ze al barrières ondervinden dan wijst men naar de te sterke regelgeving van de centrale overheid. Op het vlak van de politieke verhoudingen in de raad onderkennen CDA- en VVD-wethouders minder problemen. Hieraan is of een relatief sterke positie debet (met name bij CDA, maar vaak ook bij VVD) of een zakelijke opstelling (vooral geldt bij VVD'ers dat er gehandeld wordt binnen overeengekomen

politieke kaders). Hierbij dient aangetekend te worden dat er veel politiek onderhands geregeld wordt. Er wordt erg veel via informeel overleg afgetast, geïnitieerd en geregeld. De politiek van "remmen en gasgeven" is overal echter beproefd. In het college wordt samengewerkt met de enen partij, maar als het nodig is wordt met behulp van een andere, niet college-partij, steun gemobiliseerd tegen de eigen coalitiegenoot.

In gemeenten met een afspiegelingscollege zijn de raadsverhoudingen nogal belangrijk. Dat geldt ook voor gemeenten waar met een college wordt gewerkt dat op een smalle meerderheid berust. Tenslotte zijn de raadsverhoudingen van belang als sterk in politieke blokken wordt gedacht (links/rechts).

VVD'ers hebben vaak met beleggers, makelaars, notarissen en dergelijke overleg om de eigen woningsector te stimuleren. Dit past prima in hun marktconform denken. De VVD-wethouders lijken dan ook de minste barrières te ondervinden. Ook met de corporaties hebben ze weinig moeite, omdat vanuit een zakelijke opstelling er een natuurlijke erkenning is van de eigen taak en zelfstandigheid van de woningbouwvereniging. Als er problemen zijn dan betreffen die vooral een conservatief christelijke woningbouwvereniging, welke alleen gezinnen als doelgroep erkent. Verder hebben ze weinig op met een risicomijdende opstelling van de corporaties.

De CDA-wethouders reageren ambivalenten dan de VVD-wethouders. Ze zeggen meer problemen te hebben met woningcorporaties omdat dit zich vaak onvoldoende richten op de minst draagkrachtigen. CDA en VVD hebben in de grotere gemeenten meer problemen met de woningcorporaties dan in de kleinere.

In gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners wordt de professionalisering ook als barrière ervaren. Op het gebied van de deskundigheid heeft zich evenwel een belangrijke ontwikkeling voorgedaan. De ondervraagde wethouders wijzen erop dat het collegeprogramma, meerjarenplanning, een VOP, specifieke beleidsnota's en dergelijke, er toe bijgedragen hebben om het gemeentebestuur soepeler en minder gepolitiiseerd te laten verlopen. Men wijst voorts op de uitgroei van het ambtelijk apparaat. Men onderkent thans duidelijk een zekere continuïteit in het beleid. Ook de meer bedrijfseconomische benadering geeft aan de lokale volkshuisvesting een zakelijker gezicht. Aquina: "in het verleden was men met het volkshuisvestingsbeleid te veel gericht op het bouwen en de bouwtechniek. Nu is de trend zichtbaar dat dit meer bedrijfseconomisch benaderd wordt".

Samenvattend lijkt een partij die (in) het huidige stelsel wil veranderen meer barrières te ontmoeten dan een behoudende partij. Veranderen betekent in feite niets anders dan het evenwicht tussen staat en markt ter discussie stellen. Het evenwicht met andere woorden tussen verantwoordelijkheden van gemeente enerzijds en particuliere actoren als beleggers, woningcorporaties e.d. anderzijds. Contrôle over het gemeentebestuur leidt bij PvdA-wethouders tot pogingen om dat evenwicht in het voordeel van de gemeente te veranderen. Dat roept veel weerstanden op, vooral wanneer de PvdA-wethouders met een beroep op rechtvaardigheid meer willen reguleren voor de zwaksten in de samenleving.

Opvallend is dat de VVD-wethouders als tweede potentiële veranderingsgezinde kracht minder weerstanden ontmoeten. Waarschijnlijk hangt dat samen met de omstandigheid dat hun beleidswijzigingen in het belang zijn van sterke particuliere ac-

toren. Zij willen immers de rol van de gemeente terug dringen en als de VVD vol-
doende partijcontrôle heeft over het gemeentebestuur is zo'n beleid gemakkelijker
uitvoerbaar. Toch lopen VVD'ers dan weer tegen de volgende barrière op: de be-
scherming van de zwaksten kan niet zonder overheidsbemoeienis. Zo is het denkbaar
dat een VVD'er in een grote stad toch 'linkser' in het beleid uitkomt dan een PvdA'er
in een kleine gemeente.

8.8 Arena zonder gevechten

De politieke arena voor lokaal volkshuisvestingsbeleid heeft een ander aanzien dan
die in de jaren zeventig. Voor de nabije toekomst wordt eveneens een ander beeld
verwacht. Hierdoor moeten andere beslissingen genomen worden, hetgeen impli-
ceert dat men ook tegen andere barrières oploopt. Zo'n tien jaar geleden is mede
onder invloed van het trio bewindslieden Gruyters, Van Dam en Schaefer de basis
gelegd voor de overheidstaken op het gebied van de volkshuisvesting. Nieuwe topics
verschenen op de agenda en kregen een beleidsmatige vertaling. Aandacht kregen
stadsvernieuwing, de één- en tweepersoonshuishoudens, de jongeren, democratisie-
ring, etnische minderheden, energiebeperking en dergelijke.

Het was in de periode dat er een vrij sterk vertrouwen in de rol van de overheid
was. Het doorzetten van de economische crisis en het bezuinigingsbeleid van het
begin van de jaren tachtig hebben de verzorgingsstaat in het defensief gedrongen.
Toch bleek zowel op landelijk als plaatselijk niveau de overheidsbeïnvloeding sterk
aanwezig. Nog steeds onderscheid het Nederlandse volkshuisvestingsbestel zich van
andere Westeuropese stelsels door zijn "sociaal-democratische" inslag. Geen wonder
dat VVD-wethouders zich op plaatselijk niveau willen opwerpen als "correctoren" en
proberen de marktinvoel te versterken. Landelijke regelgeving belemmert dit ech-
ter.

Op dit moment zijn de volgende verschuivingen gaande:

- zowel landelijk als plaatselijk krijgt de volkshuisvesting niet meer de prioriteit
die ze tot zo'n vijf jaar geleden nog wel had; kortom een depolitisering;
- ook de doelgroepen manifesteren zich minder geprofileerd onder andere omdat
interne tegenstellingen sterker geworden zijn vanwege de economische crisis en
bezuinigingen;
- door de economische crisis en bezuinigingen is een omvangrijke groep burgers
zonder betaalde arbeid ontstaan; de hieruit resulterende problemen moeten plaat-
selijk opgevangen worden;
- in het algemene publieke en politieke opinieklimaat scoort eigen verantwoorde-
lijkheid hoog; de idee van de verzorgingsstaat is in het defensief gedrongen; pri-
vativering is een aansprekend beleidsconcept;
- een gelijktijdig én bezuinigen én decentraliseren doet het politieke strijdtoneel
verschuiven naar het lokale vlak;
- de instelling van het stadsvernieuwingfonds is nog te recent om het verdelings-
vraagstuk te problematiseren; in tegenstelling tot de jaren zeventig maken ande-
re groeperingen dan de buurtbewoners zich sterk, namelijk de particuliere eigena-
ren en het bedrijfsleven;

- volkshuisvesting wordt meer gekoppeld aan andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld
in de stadsvernieuwing met de bevordering van werkgelegenheid en in moeilijk
verhuurbare complexen met het sociaal-culturele aspect.

Er ontstaat derhalve op lokaal niveau een nieuwe situatie, waarop een politiek ant-
woord gegeven moet worden. De ondervraagde deskundigen verwachten dat de
nieuwe problemen spoedig een meer manifest karakter krijgen. Priemus denkt in dit
verband aan golfbewegingen: "zo ontstonden in de jaren zeventig programcolleges,
terwijl dit op het ogenblik weggeëbt is. De depolitisering is geen structurele trend.
Zaken in de volkshuisvesting zullen weer opgespeeld worden, zoals de status en toe-
komst van de gemeentelijke woningbedrijven en de leegstandsproblematiek".

Rosemann is het met Priemus eens dat "de processen zoals ze nu spelen, niet zo
doorgaan. De luwte is een tijdelijk verschijnsel. Van depolitisering is zeker sprake
geweest. Kijk naar de buurtbeweging. Hoewel de problemen juist eerder groter zijn
geworden dan in de hoogtijdagen van het 'bouwen voor de buurt' is de beweging ver-
zwakt. Dat komt doordat de problemen ook complexer geworden zijn en er geen
voor de hand liggende keuzes gemaakt kunnen worden". Priemus wijst in dit verband
naar de woonlasten: "lokaal woonlastenbeleid is een politiek geladen onderwerp ge-
weest, maar een dergelijk beleid lukt eigenlijk niemand goed". Hij typeert de depo-
litisering als een 'pacificatiegolf' en stelt nog eens nadrukkelijk: "er ontstaat
nieuw onheil voor de deur en de betrekkelijke luwte kan niet blijven".

Aquina vervolgt dat "voor de wethouder de problemen complexer geworden zijn en
de beleidskeuzes minder voor de hand liggen". Hij onderkent dat "met de decentrali-
satie de arena verschoven wordt, maar er niet in gevochten wordt". Viersen voor-
spelt zelfs dat we een interessante tijd tegemoet gaan. Hij verwijst onder meer
naar de verwickelingen rondom de flats in de Bijlmermeer. Hij acht het onjuist dat
Brokx een huurverlaging tegenhoudt. Als probleem wordt gesignaleerd dat de huur-
prijsvorming na de oorlog niet marktconform is geweest. Het woningwaardering-
stelsel is volgens een van de deskundigen in wezen een Oosteuropese stelsel, waarbij
de schaarste en individuele preferenties en behoeften van bewoners er niet toe
doen. Deze deskundige ziet het stelsel wankelen en verwacht een meer marktcon-
form handelen.

Thans is de volkshuisvesting redelijk gedepolitiseerd. Doordat juist op lokaal niveau
de problemen zich opstapelen, mede als gevolg van rijksbeleid, zijn in sommige ge-
meenten potentiële brandhaarden van onrust en protest aanwezig. In die opeenho-
ping van problemen zijn werkloosheid en inkomensontwikkeling natuurlijk beslis-
send. De woningkwaliteit en de woonlasten zijn echter eveneens bestanddelen van
die problemen. En juist die kwaliteit en de woonlasten kunnen samen met werkgele-
genheid weleens inzet van de nieuwe klassenstrijd worden.

Niet voor niets wordt wat betreft de renovatie van de bestaande woningvoorraad
gesproken over de noodzaak voor een "deltaplan". Maar ook het Deltaplan kwam er
pas toen het kalf al verdrongen was.

8.9 Sociaal-democratisch of christen-democratisch?

Rosemann heeft het handelen van wethouders geplaatst in de context van het Ne-
derlandse volkshuisvestingssysteem. Hij noemt dat systeem typisch sociaal-

democratisch als hij het vergelijkt met andere Westeuropese systemen. Ook Priemus is die mening toegedaan. Toch is het de vraag of die karakterisering zo treffend is.

Rosemann onderbouwt zijn stelling door te verwijzen naar de mengvorm tussen staat en markt die het Nederlandse volkshuisvestingssysteem kenmerkt. Ook het bestaan van allerlei wettelijke vormen van bescherming en regulering zijn volgens Rosemann illustratief.

Maar moet het Nederlandse volkshuisvestingssysteem niet veeleer uit het functioneren van de Nederlandse christen-democratie worden verklaard?

Sinds het eind van de 19e eeuw domineren christen-democratische partijen de Nederlandse politiek, vooral landelijk maar aanvankelijk ook provinciaal en lokaal. Christen-democraten hebben in Nederland vanaf de eerste wereldoorlog permanent staatsmacht gehad. Tot 1967 konden de christen-democraten ook permanent uitgaan van een kamermeerderheid. Als we kijken naar de politieke krachtsverhoudingen is het dus twijfelachtig om het systeem als sociaal-democratisch te typeren. De sociaal-democraten waren weliswaar medeverantwoordelijk, maar niet in die mate dat het volkshuisvestingssysteem naar hen vernoemd mag of moet worden.

Kijken we voorts naar de inhoud van het Nederlands volkshuisvestingsbeleid, dan valt op hoe sterk dat aansluit bij het christen-democratisch denken.

Het Nederlands volkshuisvestingssysteem is deels afhankelijk van de markt en deels afhankelijk van de overheid. Er is sprake van een specifiek evenwicht tussen markt en beleid, tussen de vrije maatschappelijke krachten en centrale sturing en regelgeving. Aan de volkshuisvesting wordt dan ook vorm gegeven door de overheid en door particuliere actoren, waarvan de woningcorporaties, beleggers en bouwbedrijven de belangrijkste zijn. Deze mengvorm van staat en markt is eerder te typeren als christen-democratisch, dan als typisch sociaal-democratisch.

De christen-democraten gaan er vanuit dat maatschappelijke krachten zelf verantwoordelijk zijn: in de volkshuisvesting betekent dat dat corporaties een primaat moeten hebben als het om de realisering van woningbouw gaat. De overheid zorgt meer voor randvoorwaarden, in de zin van uniforme regelgeving en financiering. Centraal staat dat iedereen die aan bepaalde eisen voldoet recht heeft op overheidsfinanciering. De positie van corporaties van verschillende signatuur is niet los te zien van de verzuiling, zoals die ook in het onderwijssysteem naar voren is gekomen. Iedereen heeft naar evenredigheid recht op hetzelfde. De overheid biedt randvoorwaarden, het particulier initiatief voert uit.

Ideologisch valt dit te rechtvaardigen vanuit het subsidiariteitsbeginsel, c.q. de leer van de soevereiniteit in eigen kring. Dat beginsel, c.q. die leer, veronderstelt dat de overheid weliswaar randvoorwaarden aangeeft, maar pas ingrijpt als het particulier initiatief faalt. De bevestiging van het primaatschap van de corporaties in de jaren zestig past daarin. Het nieuwe credo van "gespreide verantwoordelijkheid" sluit hierop aan.

Het is tegelijkertijd logisch dat sociaal-democraten goed kunnen werken binnen zo'n systeem. Na de oorlog staan sociaal-democraten op het standpunt dat een gemengde economie vooralsnog een werkbare vorm is. Een sterkere rol van de overheid is gewenst: meer sturing en meer regulering zijn noodzakelijk, maar het stelsel is als vertrekpunt acceptabel.

Voor sociaal-democraten is het werken binnen het volkshuisvestingssysteem dus gemakkelijk. Voor liberalen ligt dat gecompliceerder: zij zijn in principe tegen de mengvorm van staat en markt. Sociaal-democraten en christen-democraten kunnen in het gemengde systeem uit de voeten. Hoogstens is het evenwicht tussen staat en markt onderwerp van discussie. Het verschil is dan in het bijzonder de vraag in hoeverre het particulier initiatief, i.c. de woningcorporaties, faalt en hoezeer de overheid moet reguleren. Sociaal-democraten wijzen eerder op het falen van de corporaties. Dat de overheid dan ook meer moet reguleren, is voor hen een logische conclusie.

Dat de hedendaagse discussie over volkshuisvesting gedomineerd lijkt door sociaal-democraten, is opmerkelijk. De spraakmakers in de wetenschap, politiek en pers staan ter linkerzijde. Het lijkt alsof de volkshuisvesting zo zijn eigen ideologie produceert, en dat die sociaal-democratisch is. Ons inziens is dat toch een optische vertekening.

In deze voorstudie is nagegaan of de politieke kleur van de wethouder doorwerkt in het te voeren of gevoerde beleid. De politieke kleur moet verschil opleveren als je de discussies en publiciteit, vooral over wat in de grote steden gebeurt, mag geloven. Bovendien is er sinds kort wat meer armslag voor gemeenten vanwege decentralisatie-maatregelen van de volkshuisvesting. Uit het schaarse politicologische onderzoek dat op dit gebied verricht is, blijkt dat de invloed van de politieke kleur van de wethouder nauwelijks meetbaar is. Nu betrof dit kwantitatief opgezet onderzoeken. Wij hebben voor een kwalitatieve benadering gekozen om de invloed van de politieke kleur van de wethouder op het volkshuisvestingsbeleid te traceren.

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot gemeenten tussen de 20.000 en 250.000 inwoners. Dus tot de brede middengroep van gemeenten waarover minder bekend is. Een andere beperking was dat alleen CDA-, VVD- en PvdA-wethouders in het onderzoek betrokken zijn. Per partij streefden we naar zes wethouders. Uiteindelijk vonden met totaal zestien wethouders gesprekken plaats. Behalve, dat we drie groepsinterviews met wethouders volkshuisvesting van steeds eenzelfde partij hielden, bekeken we in hoofdlijnen het beleid in hun gemeenten om hun uitspraken tegen het licht te houden. Een andere toets bestond uit gesprekken met deskundigen op het gebied van de lokale volkshuisvesting. Aan hen werd tevens gevraagd toekomstige ontwikkelingen op dit gebied aan te geven. Het hoofdbestanddeel van deze studie bestaat derhalve uit een eerste inzicht in het denken van wethouders. Het zal duidelijk zijn dat verdere uitdieping en een op grotere schaal opgezet onderzoek tot meer definitieve conclusies kan leiden. Vandaar dat we deze voorstudie afsluiten met voorlopige bevindingen.

Een wethouder heeft weinig speelruimte tot politieke profilering.

- a Aan een wethouder worden tegengestelde eisen gesteld: enerzijds dient hij als politicus vanuit de doelstellingen van zijn partij te opereren en anderzijds als bestuurder boven zijn partij te staan. Vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid dient hij ook een pragmatisch en deskundig beheerder van voorzieningen te zijn. Per saldo is hierdoor de ruimte om als politicus te functioneren, beperkt.
- b De ambtelijke ondersteuning is van belang bij een professionele aanpak van het beleid. De laatste tien jaar deed de professionalisering zijn intrede in het lokale

volkshuisvestingsbeleid. Waarschijnlijk mede hierdoor is dit beleidsterrein minder gepolitiseerd en kent het een grote continuïteit.

- c Er zijn vele factoren van politieke, bestuurlijke en lokale aard die de speelruimte van een wethouder beperken. Bovendien is de volkshuisvesting vanwege het karakter van de regelgeving sterk centraal gestuurd en verkeert de decentralisatie nog in een beginfase.

De portefeuille volkshuisvesting is in de grote gemeenten meer in handen van de PvdA en in de kleine gemeenten meer in handen van het CDA; een nieuw fenomeen sinds 1982 is de VVD-wethouder van volkshuisvesting.

- a Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 verloren de PvdA en het CDA en won de VVD. Het politieke krachtenveld voor de volkshuisvesting werd hierdoor meer verbreed en gedifferentieerd. De opmars van de VVD-wethouder is opvallend. Waar PvdA-wethouders van volkshuisvesting opereren bestaat daar vaak al een lange traditie.
- b De greep van de wethouder op de volkshuisvesting is afhankelijk van de inhoud van zijn portefeuille. Een samenhangend beleid vergt een samengaan van de terreinen woonzaken, stadsvernieuwing, bouwprogrammering, woningbouwbeleid, woonruimteverdeling en bouw- en woningtoezicht. In de praktijk lopen de portefeuilles qua samenstelling nogal uiteen. Voorts kan een wethouder van volkshuisvesting ook nog ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling en grondzaken in zijn portefeuille hebben.
- c In de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft in driekwart van de gevallen de PvdA een sterke greep op een gehele of gedeeltelijke VHV-portefeuille. In de gemeentecategorie 50.000 tot 100.000 inwoners is de PvdA in één derde van de gemeenten sterk vertegenwoordigd, evenals het CDA. Het CDA heeft in de kleinere gemeenten in de helft van de gevallen een sterke greep op de volkshuisvesting. Ondanks de opmars van de VVD-wethouders in het algemeen, heeft die niet geresulteerd in een navenante deelname aan het volkshuisvestingsbeleid. Toch kan gesteld worden dat sinds 1982 het bestaan van de VVD-wethouder van volkshuisvesting een opvallend verschijnsel is.

Lokale omstandigheden zijn meer van invloed dan lokale politieke verhoudingen voor het voeren van een lokaal volkshuisvestingsbeleid. In steden en groeigemeenten is de typische partij-politieke profilering van de wethouder op enkele terreinen herkenbaar in tegenstelling tot die in middelgrote en plattelandsgemeenten. De profilering blijkt in keuzes op het gebied van de stadsvernieuwing en nieuwbouwdifferentiatie voor bepaalde groepen.

- a Als het volkshuisvestingsbeleid in de zestien onderzochte gemeenten onderling vergeleken wordt, dán valt het volgende op.

Er is een sterke mate van overeenkomst in beleid in ieder van de volgende vier groepen:

- steden met vaak grootschalige problemen in de oude en nieuwe wijken en beschikkend over relatief veel middelen (geld, personeel, contingenten, e.d.);
- middelgrote gemeenten met een stedelijke problematiek, maar met weinig middelen;
- groeigemeenten of een sterk groeiende randgemeente van een grote stad en derhalve met relatief veel middelen;
- streekcentra of plattelandsgemeenten met geringe middelen.

Deze indeling naar lokale volkshuisvestingsproblemen en -middelen verklaart meer dan de partij-politieke kleur van de wethouder de richting van het beleid. Dit kan bijvoorbeeld betekenen, dat een VVD-wethouder in een grote stad een linkser beleid voert dan een PvdA-wethouder in een plattelandsgemeente.

- b Het blijkt dat in de gemeenten in de groep "stad" en "groeigemeente" de wethouder zich meer profileert in zijn dagelijks handelen conform de eigen partij-politieke kleur dan de wethouder van gemeenten in middelgrote en plattelandsgemeenten. In de steden zijn PvdA-wethouders meer bezig vanuit een sociaal perspectief met stadsvernieuwing en hebben daarvoor ook een aparte organisatie in het leven geroepen. De CDA- en VVD-wethouders zijn meer bezig met de bevordering van particuliere woningverbetering en stimulering van de bouw van koopwoningen.

In groeigemeenten blijkt bij de bepaling van de woningbehoefte en woonruimteverdeling de PvdA een voorkeur te hebben voor achterstandsgroepen en de VVD (en het CDA minder uitgesproken) voor de eigenaar-bewoners.

- c In de middelgrote gemeenten met stedelijke problematiek wordt het beleid van de wethouder van welke partij dan ook, niet vanuit een duidelijke politieke stellingname bepaald. Er is weinig consistentie in het beleid te onderkennen: compromissen en de lokale ontwikkelingen op woningmarkt en in het landelijk beleid bepalen het handelen. In de plattelandsgemeenten wordt het functioneren van de wethouder beperkt door gebrek aan een professionele ondersteuning van ambtelijke zijde. In de raad worden nauwelijks politieke discussies gevoerd. Voor de uitvoering van het beleid is men sterk afhankelijk van corporaties en andere initiatiefnemers.

De partij-politieke kleur van de wethouder komt tot uiting in een vanzelfsprekende voorkeur van de PvdA en VVD voor bepaalde doelgroepen. PvdA-wethouders lopen tegen meer barrières op om hun zienswijze gerealiseerd te krijgen dan de CDA- en VVD-wethouders.

- a De wethouders hanteren nauwelijks termen uit het landelijke ideologische jargon van hun partij. De partij-politieke invalshoek van wethouders komt naar voren in een preferentie voor bepaalde doelgroepen en de daaraan gekoppelde keuzes in het beleid op het gebied van de stadsvernieuwing en nieuwbouwdifferentiatie (althans in steden en groeigemeenten). De PvdA- en VVD-wethouders zijn het meest

uitgesproken in hun affiniteit voor bepaalde doelgroepen. Zo heeft de PvdA vooral oog voor de achterstandsgroepen. PvdA-wethouders zijn alert op eventuele nieuwe maatschappelijke probleemsituaties.

De (nieuwe) VVD-wethouders hebben geregelde en vanzelfsprekende contacten met eigen woningbezitters, beleggers, makelaars e.d.. CDA-wethouders claimen een en/èn benadering; zij zijn voor koop- en huurwoningen en een evenwichtige bevolkingsopbouw.

- b In de opstelling naar de raad zijn PvdA-wethouders afhankelijk van politieke verhoudingen.

CDA-wethouders verkeren vaak in een sterkere machtspositie. Zij vinden het bespelen van het arsenaal van relaties binnen en buiten de raad een belangrijk onderdeel van hun werk. Ze hebben een sterke afkeer van de "bevlogen" PvdA-wethouder van de jaren zeventig.

De VVD-wethouders lieten een opvallend geluid horen, namelijk ze kozen voor een zakelijke opstelling en zijn wars van polarisering. De term 'pacificatie' lijkt kenmerkend voor hun optreden.

- c De PvdA-wethouders lopen vanwege de behartiging van de belangen van achterstandsgroepen meer tegen de bestaande maatschappelijke en politieke verhoudingen op dan de VVD- en CDA-wethouders. PvdA-wethouders hebben ook een vrij negatief beeld van corporaties omdat deze in hun ogen onvoldoende op de knelgroepen geïnteresseerd zijn.

De VVD-ers ondervinden relatief weinig barrières, maar dit houdt met de eerder gemelde pacificatie-instelling samen. Ten opzichte van de corporaties stelt men zich zakelijk op. De eventuele problemen die zij hebben met corporaties, spitsen zich toe op een te behoudende opstelling van sommige christelijke verenigingen en een risico-mijdende opstelling.

Een opvallend en "strijdvaardig" geluid van de VVD-wethouders is dat ze zich beschouwen als de lokale correctors van het landelijk, volgens hen te sociaal-democratisch uitgevallen volkshuisvestingsbeleid. Men vertelt van de initiatieven die men ondernomen heeft om in hun gemeente de werking van de markt weer te "herstellen". Dit betekent veelal stimulering van het eigen woningbezit en initiatieven van beleggers.

De CDA-wethouders zijn uit op een middenkoers en reageren ambivalenter inzake de woningbouwverenigingen. Ze hebben een meer uitgesproken opvatting over de sociale taak van corporaties.

Op lokaal niveau krijgt de volkshuisvesting thans, ondanks de decentralisatie en privatisering, een minder grote prioriteit. Maar voor de nabije toekomst wordt een politisering op volkshuisvestingsgebied verwacht teneinde aan de ingewikkelde problematiek van goede huisvesting voor de minima tegemoet te kunnen komen.

- a Zo'n tien jaar geleden is mede onder invloed van het beleid van Gruijters, Van Dam en Schaefer de basis gelegd voor de huidige vrij brede overheidsbemoeienis ten aanzien van de volkshuisvesting op lokaal niveau. Destijds moesten voor

stadsvernieuwing, de één- en tweepersoons huishoudens, energiebesparing, democratisering e.d. aandacht afgedwongen of gestimuleerd via bepalingen en subsidiemogelijkheden. Deze aanpak is evenals andere arrangementen van de verzorgingsstaat in de jaren tachtig ter discussie gekomen. Bezuinigingen en daarmee gepaard gaande privatisering en decentralisatie bepalen thans het landelijk beleid. Volkshuisvesting als tophit van het politieke debat heeft afgedaan. Werkgelegenheid, de kernenergie, het rakettenbesluit e.d. scoren hoger op de politieke en publieke opinie-agenda. Opmerkelijk is dat de knelgroepen zelf zich ook niet meer profileren. Zij worden onder meer geconfronteerd vooral in de oude buurten met grote onderlinge tegenstellingen.

- b Voor de toekomst wordt door deskundigen juist op het lokale niveau de volkshuisvesting als nieuw belangrijk item gezien. Vanwege de decentralisatie en bezuinigingen enerzijds en de laatste jaren enorm gegroeide groep van minima, anderzijds zullen op lokaal niveau zich in oude delen van de stad en in de minder goede na-oorlogse wijken ingewikkelde en ernstige problemen voordoen. Bij de te kiezen oplossingen zal in tegenstelling tot de jaren zeventig, oog voor de werkgelegenheid moeten zijn wil men tot een verantwoorde en duurzame oplossing komen.

- c Gemeenten en corporaties zullen als gevolg van de privatisering steeds alerter op marktontwikkelingen moeten reageren. Ze worden steeds meer verantwoordelijk gesteld voor de resultaten van het gevoerde beleid. Er wordt een afbraak van het huurbeheersingsmechanisme verwacht omdat in sommige complexen de kwaliteit dermate slecht is, dat ze nauwelijks meer kunnen concurreren met het doorsnee aanbod op de woningmarkt. Het rijk lijkt voornamelijk niet bereid bij te springen bij negatieve exploitatieresultaten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 VOLKSHUISVESTINGSBELEID VAN DE PvdA

Een visie van de Wiardi Beckman Stichting

drs A.Huitzing

drs W.Salet

1 Samenvatting van de centrale thema's van het landelijke adviesprogramma voor de gemeenteraadsverkiezingen

Het advies inzake de gemeentelijke programma's 1986 van de Partij van de Arbeid heeft de titel "Om een houdbare verzorgingsstaat". Het kent twee belangrijke invalshoeken, namelijk aandacht voor problemen die in de komende tijd prioriteiten dienen te krijgen en oplossingen die tot een "houdbare" verzorgingsstaat moeten leiden. Decentralisatie moet gemeenten de ruimte geven om een goed beleid te kunnen voeren.

In de komende jaren verdienen de volgende problemen prioriteit. Voorkomen moet worden dat er een tweedeling van de samenleving plaatsvindt tussen werkenden en niet-werkenden. Daarom verdient de werkgelegenheid veel aandacht. Er moeten investeringen worden gedaan die gericht zijn op een aantal belangrijke terreinen zoals het verbeteren van het fysische milieu en het terugdringen van stedelijk verval. Er moet op veel beleidsterreinen rekening worden gehouden met veranderingen in de bevolkingsopbouw. Bij de verdeling van middelen behoren vooral vrouwen en leden van etnische groepen prioriteit te verkrijgen. De criminaliteit en onveiligheid moeten worden bestreden. Dit alles vergt grote overheidsinspanningen.

Oplossingen om de verzorgingsstaat "houdbaar" te maken op het bestuurlijk vlak liggen in de ombuiging van een beleid gericht op expansie naar een beleid gericht op (dynamisch) beheer van het bestaande. De doelmatigheid en de flexibiliteit van het bestuur dienen voorop te staan. Er moeten aanzetten worden gegeven om te komen tot een andere organisatie van de solidariteit door burgers te betrekken bij het bestuur en hen medeverantwoordelijkheid te geven.

2 Samenvatting van het volkshuisvestingsthema in het landelijk adviesprogramma voor de gemeenteraadsverkiezingen

Het beleid moet omgebogen worden van expansie naar beheer, waarbij beheer dynamisch moet worden opgevat. Er verandert veel, maar dat moet en kan zoveel mogelijk gebeuren binnen de grenzen van de bestaande gebouwde omgeving. Niet nieuwbouw maar de bestaande voorraad staat centraal in het programma. Verder wordt het oude idee van scheiding van functies steeds meer verlaten en wordt de menging van functies geherwaardeerd. De decentralisatie van de volkshuisvesting is op handen. Gemeenten moeten zich daarop instellen. Niet alleen het gezin moet doel van de volkshuisvesting zijn, maar er moet rekening worden gehouden met toenemende individualisering en een diversiteit aan doelgroepen. De gemeente moet de creativiteit van burgers meer benutten en niet meer alles willen voorschrijven en reguleren, maar voorwaardenscheppend te werk gaan. Wel moet de gemeente de kritische grenzen aangeven tot waar burgers kunnen gaan. Woonconsumenten moeten meer invloed krijgen op het beleid. Ten opzichte van woningcorporaties dient een duidelijk beleid te worden gevoerd met een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden van gemeente en corporaties. Er moet meer toezicht zijn op het vervullen van de sociale taak ten opzichte van kwetsbare groepen door corporaties, terwijl ze anderszijds meer ruimte moeten krijgen om zich als ondernemende instel-

lingen te gedragen. Beheer houdt onder meer in een actief verdelingsbeleid; het tijdig aanpassen en onderhouden van het bestaande vooral ook met het oog op veranderingen in de vraag en bevorderen dat burgers een woning krijgen die bij hun persoonlijke omstandigheden, voorkeur en economische situatie past. De vraag naar woonruimte verandert onder meer in de richting naar meer goedkope woningen en meer differentiatie in het aanbod. Om "drainage" van de steden te voorkomen moet niet worden uitgegaan van gemeentelijke behoeften maar van de regionale markt. Nieuwbouw moet eveneens worden toegesneden op de behoeften van urgente doelgroepen zoals jongeren, bejaarden, grote huishoudens en woongroepen. In veel gemeenten is een goed monumentenbeleid van belang, zowel voor het aanzien als voor de huisvesting. Op verschillende terreinen binnen de volkshuisvesting is meer aandacht nodig voor de positie van vrouwen.

Stadsvernieuwing is meer dan volkshuisvesting: het gaat om een totale verbetering van het woon- en leefmilieu. Te vernieuwen buurten moeten in beginsel toegankelijk blijven voor de bewoners. Er moet veel meer geld naar de stadsvernieuwing om verloedering te voorkomen van zowel oude stads- en dorpswijken als van na-oorlogse wijken. Bij de contigentering van nieuwbouw moet meer rekening worden gehouden met de belangen van de stadsvernieuwing. Er moet meer rekening worden gehouden met het bedrijfsleven in stadsvernieuwingsgebieden. Stadsvernieuwingsgebieden moeten ook op andere terreinen prioriteit krijgen in het gemeentelijk beleid.

3 Welke politiek belangrijke issues spelen een rol in de volkshuisvesting?

Overgang van expansie naar beheer; decentralisatie; groeiende invloed van de burger bij beheer, door zelfwerkzaamheid en als woonconsument; veranderingen in de samenstelling van de bevolking welke doorwerkt in de vraag; individualisering; steden niet draineren terwijl tegelijk de groeikernen wel levensvatbaar moeten blijven en dorpen leefbaar; de woonlasten moeten zo laag mogelijk worden gehouden door energiezuinige woningen te maken, isolatie, voorlichting over huursubsidie vooral aan etnische groepen, individueel beheersbare stookkosten, bij woningverbetering mensen niet verplichten tot centrale verwarming.

4 Relatie tussen het programma van de verkiezingen voor de Tweede Kamer en gemeenteraadsverkiezingen.

De verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamer en de gemeenteraden hebben wat betreft de volkshuisvesting dezelfde thema's. De nadruk op de omslag van expansie naar beheer is bijvoorbeeld gelijk, al wordt dat beheer in het gemeentelijk program dynamischer opgevat. Het gemeentelijk program geeft veel zaken in hoofdlijnen aan, maar laat precieze invulling aan de lokale omstandigheden over. Het gaat veel meer in op problemen en de analyse daarvan en dicteert de oplossingen minder. Het landelijk program geeft minder uitvoerige analyses en meer concrete wensen en eisen aan. Vandaar dat in het veel kleinere hoofdstuk volkshuisvesting in het landelijk programma veel concrete zaken staan, die in het gemeentelijke programma niet voorkomen, zoals monumenten en woonwagens, die in het landelijk programma in het kader van de volkshuisvesting niet of veel minder voorkomen.

In het landelijk programma voor de verkiezingen van de Tweede Kamer staan de volgende items die niet in het lokale programma staan.

Koopwoningen moeten beschikbaar zijn voor mensen met een kleine beurs en ook speciaal voor hen gebouwd.

Prioriteit voor het verwerven, verbeteren exploiteren van particuliere huurwoningen door de gemeente en corporaties met steun van het rijk.

Bij tegenvallende ontwikkelingen moet worden overwogen een bijdrage te verstrekken in hoge stookkosten die ontstaan buiten de schuld van de bewoner.

Er moet meerjarige zekerheid komen over huursubsidiebedragen.

Grond moet tegen gebruikswaarde worden onteigend.

Gemeentelijke woningbedrijven moeten bij nieuwbouw hetzelfde worden behandeld als corporaties.

Eigen-woningbezitters met een inkomen boven tweemaal modaal moeten een meer evenredig aandeel in de woonlasten opbrengen. Maatregelen daartoe worden onderzocht.

Gezocht wordt naar mogelijkheden om institutionele beleggers tegen een maatschappelijke rente te laten investeren in sociale woningbouw.

Het budgetsysteem voor nieuwbouw en verbetering wordt hersteld en uitgebouwd.

Daarom wordt het normkostenbudgetstelsel ingetrokken en het normkostenstelsel niet ingevoerd.

In de nieuwbouw en vervangende nieuwbouw is thans een produktie van 80.000 à 100.000 woningen per jaar noodzakelijk, waarvan de helft in woningwetwoningen en woningen met vergelijkbare huren.

5 Welke issues zijn veranderd ten opzichte van het gemeentelijk adviesprogram van 1982?

Zeer veel zaken die in 1986 aan de orde komen, werden in 1982 ook al genoemd. Er is vooral sprake van accentverschuivingen. Het enige zeer duidelijke verschil is dat in 1982 nog gesproken werd over opvoeren van de bouwproductie omdat er nog een gigantische vraag was naar woonruimte, terwijl er bovendien een grote werkloosheid heerst onder bouwvakkers. De belangstelling voor "beheer" is in 1982 al op komst.

Decentralisatie wordt echter wantrouwend bekeken. Is het niet het verdelen van armoede? Hoe zal de zeggenschap van gemeente geregeld zijn? Op decentralisatie wordt in elk geval niet aangedrongen. Nieuwbouwprogramma's moeten bijvoorbeeld op provinciaal niveau worden opgesteld en niet zoals in 1986 op regionaal niveau, na onderling overleg van gemeenten. Verder wordt in 1982 gesteld dat de Woonruimtwet overal weer moet worden ingesteld, met daarbinnen een zo groot mogelijk greep van de gemeente op de woonruimteverdeling. Voor de volkshuisvesting moet een lokaal meerjarenplan worden opgesteld.

Ook wat betreft de stadsvernieuwing is er een verschil te zien tussen het tamelijk centralistische en overheidsgerichte program uit 1982 en het meer decentrale uit 1986 dat meer aandacht heeft voor particulier initiatief. In 1982 wil men dat een nationaal "deltaplan" van de stadsvernieuwing wordt opgesteld, gebaseerd op lokale behoeften.

Verwaarloosde particuliere woningen moeten worden onteigend. Woningen moeten bij voorkeur door de gemeente worden verworven: corporaties komen duidelijk op de tweede plaats.

Ook dan wordt reeds gesteld dat stadsvernieuwing meer is dan volkshuisvesting, maar over bedrijven staat er verder alleen in dat niet-hinderlijke bedrijven niet mogen worden gehinderd!

Opvallend is dat in het programma van 1982 niets staat over het decentraliseren van het stadsvernieuwingsgeld.

In het nuvolgende geven leden van de sectie VRO van de Wiardi Beckmanstichting hun visie op het volkshuisvestingsbeleid van de PvdA in het recente verleden en nu.

Sociaal-democratische lokale politici willen in het algemeen als goede bestuurders een krachtig beleid voeren dat anderen tot voorbeeld strekt. Hun beleid werd gekenmerkt door stellingname op een aantal punten die hieronder worden toegelicht.

6 Stadsvernieuwing

Bouwen voor de buurt. De laagstbetaalden moeten niet het slachtoffer worden van het proces van stadsvernieuwing, doordat de huren te hoog voor hen zouden worden of alleen koopwoningen of kantoren zouden worden gebouwd. Bovendien bestond in de jaren zeventig het idee dat een in de buurt geïntegreerde bevolking behouden moest blijven. Vandaar het beleid om mensen die reeds in de buurt woonden of er uit weggesaneerd waren voorrang te geven bij toewijzing van huizen en vooral om de huren middels subsidies betaalbaar te houden.

De trend op dit punt is dat toch geleidelijk aan meer nadruk wordt gelegd op een meer gedifferentieerde bevolkingsopbouw.

Projectorganisatie en democratisering. Bij het stadsvernieuwingsproces ontstond de projectorganisatie om de doelmatigheid ervan te bevorderen.

Dat begon in Dordrecht (ambtelijk) en Rotterdam (met bewoners erbij) en werd daarna in veel plaatsen beleid. Door bewoners bij de organisatie te betrekken wilde men het proces democratiseren. Dit hangt samen met ideeën over bouwen voor de buurt.

De nieuwe trend is om niet alleen bewoners en ambtenaren bij de projectorganisatie te betrekken, maar ook bedrijven, particuliere organisaties, middenstanders.

Aankopen. Ten behoeve van de stadsvernieuwing moesten woningen door de gemeente worden aangekocht omdat particuliere eigenaars onmogelijk die grote investering konden of wilden dragen. Alleen met een aankoopbeleid kon je stadsvernieuwing van de grond krijgen. Het beheer van de aangekochte en opgeknapte woning werd daarna in het algemeen aan het gemeentelijke woningbedrijf overgedragen. De trend nu is om vernieuwingen door eigenaar-bewoner zelf te laten voeren, met behulp van premies en bouw bureaus; om beheer van aangekochte woningen ook aan corporaties over te dragen, terwijl verwacht wordt dat de particuliere verhuur zal gaan verdwijnen.

Vergelijkingshuren. De PvdA wilde speciale lage huren voor stadsvernieuwingsgebieden die hoe dan ook bereikt moesten worden (bijv. via lagere grondprijzen) en enige garantie op midden- en lange termijn dat huren ook laag zouden blijven. Dat was in de jaren zeventig vooral van belang toen afgesproken huren voor nieuwbouw tegen de tijd dat de woningen klaar waren al weer fors waren gestegen. Vandaar zaken als "garantiehuren", "afsprakehuren".

Behoud en herstel. Het doel was -nadat dat decennia lang heel anders was geweest- om in de stadsvernieuwingsgebieden elke woning te behouden en om vooral kleinschalige ingrepen toe te passen. Omdat het inzicht groeit dat het weinig doelmatig is, woningen te behouden die over tien jaar opnieuw krotten zijn, komt men daarvan terug. De trend is tevens dat meer grootschalige ingrepen worden toegepast en dat moderner wordt gebouwd (minder baksteen en minder kneuterig).

Stedelijke vernieuwing in plaats van stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing is meer dan het vernieuwen van woonhuizen. De stad moet weer een levend geheel worden. Nadat -alweer als reactie op de doorbraakgedachten uit de jaren vijftig en zestig- in de jaren zeventig zeer sterk de nadruk werd gelegd op géén kantoren, géén verkeersdoorbraken, kleinschaligheid, géén kaalslag en zo weinig mogelijk bedrijven in de stadsvernieuwingsbuurten, is er nu nieuwe aandacht voor het werken en de economie naast het belang van het wonen. Er komt meer ruimte voor kantoren en verkeer en voor de economische impulsen die van stadscentra (behoren) uit (te) gaan. Bedrijven in stadsvernieuwingsbuurten die niet al te hinderlijk zijn, kunnen blijven en worden betrokken bij de planning van het vernieuwingsproces. Terwijl met de slogan "stadsvernieuwing is meer dan bouwen" in de jaren zeventig werd bedoeld dat er ook sociale, culturele en andere voorzieningen voor de bewoners moest zijn, betekent deze nu vooral dat er aandacht moet zijn voor werk en economie.

Meer in het algemeen -en dit betreft dan ook meer dan alleen de stadsvernieuwing- zou men kunnen zeggen dat sociaaldemocraten het erg belangrijk vinden dat er wordt gebouwd in de sociale sector, zowel om de woningnood op te lossen als om het woonpeil van mensen met lagere inkomsten te verhogen.

Dat bouwen willen ze hoe dan ook bereiken en bestuurders zijn dan ook altijd op zoek naar subsidiestromen of andere methoden die dat bouwen mogelijk moeten maken, als het moet zelfs in de vrije sector (premie C).

7 Woonruimteverdeling

De visie van sociaal-democraten op woonruimteverdeling -welke immers de toegang van mensen met lage inkomens tot goede en betaalbare woningen bepaalt- in de jaren zeventig was dat dit sowieso een taak van de gemeente is. De gemeente moest een maximale greep op de woonruimteverdeling krijgen. Woonruimte moest dan naar objectieve urgentiecriteria worden verdeeld.

Herinvoering van de woonruimtetwet was dan ook altijd prioriteit.

De trend is nu nog wel dat de gemeente het beste de woonruimte kan verdelen, maar dat deze zich moet beperken tot bijvoorbeeld de woningen waarvoor men huursubsidie kan krijgen. Waar de greep van de gemeente niet effectief of doelmatig is, moeten andere oplossingen worden gevonden. Vooral door een op handen zijnde omslag in de woningnood kan de greep op de woonruimteverdeling losser worden. De nadruk wordt nu meer gelegd op beheer en onderhoud, ofwel op de kwaliteit van de woningenvoorraad.

Sociaal-democraten hebben daarnaast altijd aandacht voor bijzondere groepen, zoals jongeren, ouderen en de laagste inkomens.

Wat dat betreft bestaat de trend om niet meer voor elke bijzondere groep apart beleid te gaan voeren, maar om dat alleen te gaan doen voor degenen die echt uit de boot dreigen te vallen.

Wat betreft de huisvesting van etnische groepen valt op dat sociaal-democraten negatief oordelen over concentratie in slechte woonwijken, uit angst voor gevolgen als toenemend racisme, ghettovorming en blijvende isolatie van de betrokken groepen. Spreiding op basis van vrijwilligheid en met behoud van eigen identiteit was dan ook in de jaren zeventig en begin jaren tachtig het thema.

Nu wordt zowel gedwongen concentratie als gedwongen spreiding afgewezen en wordt vrijwillige spreiding steeds minder als wenselijk en realistisch beschouwd.

Van groot belang is de evenredige toewijzing aan autochtonen én allochtonen en het tegengaan van discriminatie op de woningmarkt. Dat zal automatisch en onopzettelijk toch tot meer evenredige spreiding leiden.

8 Koop- en huursector

Sociaal-democraten zijn voorstanders van het huren van woningen vooral om de toegankelijkheid van goede woningen voor lagere inkomens te garanderen. Als dan al van bezit sprake is, prefereren zij "maatschappelijk gebonden eigendom".

Van ouds bestaat er immers in de sociaaldemocratie ook nog het coöperatieve ideaal, in dit geval dat van de woningcoöperatie en van de woningcorporatie.

De verkoop van woningwoningen door de overheid of door corporaties is door de PvdA dan ook altijd afgewezen, omdat zij er geen behoefte aan heeft om het eigenwoningbezit te bevorderen. Ook de splitsing van huurwoningen in koopappartementen werd afgewezen en tegengegaan. Wat betreft de verkoop van woningen door corporaties is de trend dat alleen goed te keuren als de opbrengst wordt gebruikt om juist voor de lagere inkomens of voor bijzondere groepen te bouwen.

Van eigenwoningbezit zijn sociaaldemocraten nog altijd niet gecharmeerd, maar zoiets als coöperatief kopen door zelforganisaties en in zelfbeheer wordt wel toegejuicht. Daarnaast is er wel groeiende aandacht voor de eigen keuze van de burger en een trend tot liberalisering op de woningmarkt die toegankelijk is voor mensen met modale en hogere inkomens.

9 Erfpacht

Erfpacht is van oudsher een van de beginselen van sociaal-democratisch lokaal bestuur. Het geeft de gemeente greep op wat er op haar grond gebeurt en op de grondprijzen. In de jaren zeventig werd daar dan ook sterk aan vast gehouden. Eventuele kopers en gebruikers van de grond hebben er grote bezwaren tegen omdat zij geen volledige zekerheid over hun bezit hebben. Als gevolg van de grotere aandacht voor werkgelegenheid, economie en het aantrekken van bedrijven, laten nu steeds meer sociaal-democratische bestuurders dit principe los. In Den Haag bijvoorbeeld is men overgestapt op een "eeuwigdurende erfpacht die in één keer is af te kopen". Het enige verschil met bezit is dan nog dat de gemeente wel greep houdt op de bestemming en beheersbepaling in haar voorwaarden kan opnemen. Erfpacht is ook het slachtoffer geworden van de concurrentie van gemeenten om bedrijven, die daardoor in een sterke positie komen om voordelen af te dwingen.

10 Woonlasten

Sociaal-democraten zijn altijd sterk geïnteresseerd geweest in de woonlasten voor mensen met lagere inkomens. Voor lokale bestuurders is dat een frustrerend terrein, omdat zij er maar weinig greep op hebben. Zij kunnen proberen goedkoop te bouwen en hun eigen tarieven laag te houden. De huren moeten hoe dan ook laag worden gehouden, of dat nu is door goedkoop te bouwen, huursubsidie of het verzet tegen de huurharmonisatie. Sedert de jaren zeventig is daar de aandacht voor energiekosten -opnieuw- bijgekomen. Sociaal-democraten zijn tevens voorstander van gelijke behandeling van koop- en huursector wat betreft de kosten, omdat zij eigenaren niet meer voordelen willen geven dan huurders. Om tegen te gaan dat mensen met relatief hoge inkomens (teveel) van overheids subsidies op de woning profiteren, zinnen sociaal-democraten altijd op middelen om de doorstroming te bevorderen of huurbelasting in te voeren. Op dit gebied is de trend dat steeds meer wordt gedacht aan sanering en reorganisatie van het hele subsidiestelsel, omdat het een onontwarbare knoop aan het worden is, die niemand meer doorziet. Meerdere plannen zijn ontworpen: realisering zonder schokeffecten is moeilijk.

11 Overige sociaal-democratische voorkeuren

Sociaal-democratische lokale bestuurders stellen veel prijs op het bezit van en het kansen geven aan een gemeentelijk woningbedrijf, zowel omdat een eigen bedrijf van de overheid een oud socialistisch ideaal is als om goed te kunnen bouwen voor bijzondere groepen en mensen met lage inkomens. De trend is dat er meer ruimte komt voor particulier initiatief, maar dat het gemeentelijk woningbedrijf nog wel een kans moet krijgen om te functioneren.

Sociaal-democraten hebben zich altijd erg verzet tegen speculatie met zoiets belangrijks als woningen en hebben dan ook altijd getracht om anti-speculatie bepalingen op te nemen in hun regelgeving. In de praktijk werd echter in het algemeen toch wel toestemming gegeven aan kopers en verkopers.

Sociaal-democraten zijn voorstanders van een geïntegreerd volkshuisvestingsbeleid waarin zoveel mogelijk van de woningmarkt is opgenomen, juist om daarmee aandacht te kunnen schenken aan groepen met een zwakke positie op die markt. Daar toe wensen zij een volkshuisvestingsplan op te stellen.

De kwaliteit van de volkshuisvesting krijgt altijd veel aandacht van de PvdA. Van daar welstandsc commissies en aandacht voor goede, doordachte architectuur om de arbeider een goede woning te bieden, waarin bijvoorbeeld ruimte moet zijn voor kinderen om te leren. Ook de woonomgeving behoort leefbaar en goed verzorgd te zijn met plek voor kinderen om te spelen.

Wat betreft de woningcorporaties wenst de PvdA democratisering, dat houdt een greep van bewoners en andere woonconsumenten op het beleid in. Bovendien zouden corporaties wijkgebonden moeten zijn om 'dichter bij de bewoner' te staan. Sociaal-democraten zijn tegenstanders van verzuiling van corporaties.

Een nieuwe trend is om af te stappen van het idee van wijkgebondenheid en om juist de competitie tussen corporaties en hun sociaal ondernemerschap te bevorderen, in het belang van de woonconsumenten.

BIJLAGE 2 CHRISTEN-DEMOCRATISCHE VOLKSHUISVESTINGSPOLITIEK IN DE GEMEENTEN

Een visie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
drs C.J.Klop

"Goede volkshuisvesting is een elementaire levensbehoefte. Het is een taak van de overheid te bevorderen dat in deze levensbehoefte wordt voorzien voor wie dat zelf niet kunnen en degenen die daartoe wel in staat (kunnen) zijn de ruimte te geven en te stimuleren om in hun eigen woningbehoefte te voorzien". Aldus benadert het Model Gemeente- en Provincieprogram 1986 - '91 van het CDA de problematiek op het gebied van de volkshuisvesting. De omschrijving geeft uitdrukking aan de betekenis die het CDA hecht aan de inspanningen van de burgers en hun woningbouwverenigingen teneinde in gespreide verantwoordelijkheid mede gestalte te geven aan het door goed rentmeesterschap vereiste zorgvuldige beheer en onderhoud van de woningvoorraad en het solidair verdelen van de woonlasten over alle leden van de bevolking.

Recente partijdiscussie over de verzorgingsstaat heeft ertoe geleid dat aan de programmacommissie richtlijnen zijn meegegeven om met name vanuit het principe 'gespreide verantwoordelijkheid' de financiële en bureaucratische overbelasting van de overheden te helpen oplossen.

Daartoe bevatten zowel het Modelprogram als het landelijk verkiezingsprogram een aantal initiatieven.

1 Inschakeling van de woningcorporaties

In lijn met de programmas van '81/'82 wordt het beleid voortgezet dat het gemeentelijk woningbezit zoveel mogelijk overgedragen wordt aan de woningcorporaties. In ons land is dit thans in ca 70% van de in aanmerking komende woningen het geval. Met name als de democratisering van de woningcorporaties, waartoe wetsvoorstellen in de maak zijn, wordt geregeld moet het mogelijk zijn dat de burgers zelf in hun eigen maatschappelijke verbanden meebeslissen over beheer en onderhoud van de voorraad. In veel gevallen behoort ook de toewijzing van aanzienlijke aantallen woningen tot deze verantwoordelijkheid. Aldus kan een vorm van maatschappelijke solidariteit en rentmeesterschap gestalte krijgen, die het CDA van harte toejuicht en die tot verlichting van de overheidstaak kan leiden. De daarbij vrijkomende ruimte wil het CDA graag benutten voor een betere bescherming van de rechtsorde, een taak waarvoor de burger uitsluitend op de overheid kan en moet kunnen rekenen. Dit betreft zowel bestrijding van vandalisme en agressie als de bescherming tegen misbruik van bevoegdheden door woningbouwcorporaties. Het toezicht daarop blijft overheidstaak.

2 Doorstroming

De woonlasten in ons land zijn scheef verdeeld. Veel mensen wonen in voor hen relatief te goedkope woningen, terwijl woningzoekenden met lage inkomens soms zijn aangewezen op duurdere huurwoningen. Noodgedwongen kost dit ook veel huursubsidie. Tot dusver konden gemeenten niet veel meer doen dan aantrekkelijke woningen bouwen voor doorstromers en hun verhuiskosten zo mogelijk enigszins verlichten. Het CDA wenst thans een nieuw instrument in te zetten: terminering van huurcontracten en aanleggen van een inkomenstoets na afloop van de termijn (bijvoorbeeld

vijf jaar). De huurder wordt dan voor de keuze gesteld de woning te kopen, tenzij de woning uit hoofde van het beleid niet kan worden verkocht, of door te stromen. Op landelijk niveau zullen daartoe de nodige wetswijzigingen worden doorgevoerd zodat gemeenten en corporaties een mogelijkheid krijgen om een adequaat en solidair toewijzingsbeleid te voeren. Het gaat er immers om dat betrokkenen een woning bezet houden die aan anderen toekomt uit een oogpunt van maatschappelijke solidariteit. Ter bevordering van doorstroming bepleit het landelijk CDA-verkiezingsprogramma ook drastische verlaging van de overdrachtsbelasting, wanneer vanuit een sociale huurwoning een koopwoning wordt betrokken.

3 Eigen woningbezit

Ook de bevordering van het eigen woningbezit blijft een CDA-beleidslijn gericht op de versterking van het verantwoordelijkheidsbesef in de samenleving voor beheer en onderhoud van de woningvoorraad. Tal van CDA-wethouders zijn erin geslaagd om buiten subsidiestromen om aantrekkelijke woningbouw te realiseren tegen zeer aanvaardbare prijzen, te denken valt aan Breda en Ede. Niet alleen via nieuwbouw, ook via verkoop van woningwetwoningen aan de zittende huurder en via de maatschappelijk gebonden eigendom wordt aan dit beleid gestalte gegeven.

4 Decentralisatie

Waar de lagere overheden het werk en de inspanning voor wat betreft de volkshuisvesting "aankunnen", zijn zij de aangewezenen dit te doen. De lagere overheid staat immers het dichtst bij de burger, weet wat er leeft, en kent de noden het best; noden die veelal plaatselijk verschillen. Ook is de lagere overheid het makkelijkst toegankelijk voor de burger. De hogere (rijks)overheid geeft daarom de lagere overheid de middelen deze noden op te lossen en te doen lenigen. Maar, deze decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de lagere overheid toe mag niet leiden tot een centralisatie op lager niveau. Nog dichterbij de burger staat de woningcorporatie. Consequent is het deze bij wet onder voorwaarden (!) toegelaten instelling te doen participeren in de beleidsformulering en in de beleidsuitvoering. Door decentraliseren dus. Een convenant tussen gemeente en gelaten instelling(en) zal hierin bijdragen.

5 Subsidies

Het stelsel van objectsubsidies (bouwbeleid) en van subjectsubsidies (verdelingsbeleid) blijft gehandhaafd, waarbij de subjectsubsidies, de IHS, het belangrijkste instrument is. Zeker geldt dit nu de kwantitatieve woningnood op termijn lijkt te zijn opgelost.

Echter, en dit geldt met name de IHS, moet ervoor worden gewaakt dat deze volkshuisvestingssubsidies geen instrument worden voor inkomensherverdeling. Het subsidiestelsel zal steeds op effectiviteit worden getoetst, waarbij de vraag moet worden beantwoord of het inderdaad ten goede komt aan diegenen waarvoor de overheid allereerst verantwoording draagt.

Daar woningtoewijzing geschiedt door de lokale overheid en de IHS uit 's rijks-kas komt, wordt het het gewenst geacht het financiële belang van de gemeenten bij de woningtoewijzing te introduceren. Hierbij wordt gedacht aan het participeren in de IHS met 10%. Daarvoor zal het gemeentefonds zal worden gevoed vanuit de rijks IHS-gelden.

Een meer afgewogen toewijzingsbeleid (financieel) wordt hiermede beoogd.

6 Woningbouw

Het programma hanteert als uitgangspunt 80-90.000 nieuwbouwwoningen per jaar, gedifferentieerd over de verschillende financieringscategorieën.

7 Stadsvernieuwing

Stads- en dorpsvernieuwing blijven prioriteit hebben. Huisvesting voor alle lagen van de bevolking, terug naar de stad. Voorzichtig met verdichting, leefbaarheid. Particulier initiatief introduceren bij het stadsvernieuwingproces, nieuwe impulsen en werkgelegenheid.

8 Huisvesting ouderen

In het kader van een integraal beleid dat erop gericht is dat oudere mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen, zijn inspanningen nodig om geschikte woningen in de buurt van serviceverlenende verzorgingstehuizen tot stand brengen. Het NCIV heeft terzake een interessante nota het licht doen zien, waaraan het CDA graag zal meewerken. Dit vereist van gemeentebestuurders een creatieve inspanning om met name de financiering van dergelijke projecten in overleg met hogere overheden en particuliere financiers mogelijk te maken. Ook de woningcorporaties dienen een initiatiefrijke rol te spelen om de problemen die de vergrijzing met zich meebrengt op adequate wijze het hoofd te bieden zodat uiteindelijk het welzijn van betrokkenen daarmee het meest gediend is. Recente ervaringen leren dat vanuit de kring van de ouderen zelf daartoe ook de nodige inzet te verwachten is.

BIJLAGE 3 VOLKSHUISVESTING IN LIBERAAL PERSPECTIEF

Een visie van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting
drs B.Gijzel

1 Inleiding

Het RIW heeft het project "Gemeentepolitiek en volkshuisvestingsbeleid" opgezet, om inzicht te verkrijgen in het verband (zo dat er is, stelt men voorzichtig) tussen het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid en de politieke kleur van de desbetreffende portefeuillehouder. Deze vraag lijkt bepaald niet eenvoudig, laat staan eenduidig, te beantwoorden. Eén van de redenen is, dat de mogelijkheden voor het voeren van een sterk geprofileerd lokaal beleid op dit gebied - wellicht nog meer dan op andere beleidsterreinen - (zeer) gering zijn. Het volkshuisvestingsbeleid is in belangrijke mate op centraal niveau "voorgekookt". Fundamenteel verschillende opvattingen worden in dit centralistisch "keurslijf" gereduceerd tot nuanceverschillen. De beleidsmarges in de praktijk zijn daardoor smal.

Is het spectrum voor de beleidspraktijk dus smal, dit hoeft niet ook voor beleidsintenties te gelden: de ruimte in verkiezingsprogramma's is in principe veel groter. Toch blijkt van deze (theoretische) ruimte, om een aantal redenen, geen maximaal gebruik te worden gemaakt. De wetenschap dat de praktijkmarges op lokaal niveau dermate gering zijn, kan de pret bij het opstellen van lokale programma's namelijk aardig drukken.

Om er achter te komen hoe liberalen tegen het volkshuisvestingsbeleid aankijken, kan men ook het beste het landelijke ontwerp-verkiezingsprogramma van de VVD raadplegen. Daarop volgt hieronder een toelichting. Waar mogelijk of gewenst, wordt eveneens ingegaan op de leidraad 1) van de lokale verkiezingsprogramma's. Het landelijke programma staat weliswaar nog in de steigers (het is mogelijk, ook voor wat betreft de paragraaf over volkshuisvestingsbeleid, dat de definitieve tekst afwijkt van het huidige ontwerp), maar dit hoeft voor het onderstaande geen bezwaar te zijn. Hieronder wordt namelijk niet zozeer ingegaan op de standpunten zelf, maar vooral op de achterliggende filosofie. En deze zal, hoewel uiteraard steeds aan geleidelijke veranderingen onderhevig, niet op korte termijn ingrijpend wijzigen. Een renovatie van de liberale filosofie is trouwens ook zeker niet nodig.

2 Markt

Het fundament onder het liberale gedachtengoed vormt het marktmechanisme. Liberalen hebben in het algemeen veel vertrouwen in de markt. Dit is terug te voeren op het feit, dat zij veel vertrouwen hebben in de individuele besluitvorming. En deze komt het beste tot zijn recht op een gedecentraliseerde en democratische wijze van marktproductie en -consumptie.

Op basis van een vrije afweging van lusten en lasten, moet een ieder zelf beslissen welke goederen en hoeveel daarvan hij wenst te produceren of te consumeren. Voor wat betreft de consument op de woningmarkt houdt dit uitgangspunt in, dat hij vrij moet kunnen kiezen tussen bijvoorbeeld kopen of huren, goedkoop of duur resp. in een klein of groot huis wonen, en tussen blijven wonen of verhuizen. Een goede (mogelijkheid tot) doorstroming op de woningmarkt is essentieel om deze vrije keuzen zoveel mogelijk te kunnen honoreren. Vormen van dwang om de doorstroming te "bevorderen" (gedwongen verhuizing, huurbelasting, tijdelijke - aan het inkomen ge-

relateerde - woonvergunningen e.d.) worden evenwel afgewezen, omdat deze de vrije keuze ingrijpend aantasten. De beste doorstroming en woningbezetting, die spoort met de individuele voorkeuzen, wordt verkregen wanneer er voor alle categorieën woningvragers voldoende aanbod is. Voor bepaalde woningmarktsegmenten, woningzoekenden of regio's kunnen er evenwel knelpunten bestaan, waardoor een systeem van woningdistributie via woonvergunningen tijdelijk noodzakelijk kan zijn. Slechts tijdelijk, omdat de knelpunten zo snel mogelijk geëlimineerd (i.p.v. gedistribueerd) moeten worden. Volgens liberalen kan het marktmechanisme (vrije prijsvorming om te komen tot een afstemming van vraag en aanbod) hiervoor het beste zorgdragen.

3 Beleid

In bovenstaande omschrijving zijn bewust enkele slagen om de arm gehouden. Zo wordt gesproken over "in het algemeen" en "in beginsel" en "het beste". Dit laatste wil zeggen: de markt werkt beter dan welk ander besluitvormingsmechanisme dan ook, maar tevens: niet (nooit) helemaal perfect. Er zijn diverse redenen te noemen, waarom moderne liberalen geen totaal vrije markten voorstaan en enige vorm van regulering soms gewenst geacht wordt. Het treffen van maatregelen (reguleren) wordt beleid genoemd. En daar gaat het om in deze bundel, althans voor wat betreft de volkshuisvesting.

Liberalen zijn zuinig met beleid, tenminste als men onder beleid uitsluitend het treffen van maatregelen verstaat. Het is echter goed - zeker in volkshuisvestingskringen - om erop te wijzen dat het bewust afzien van maatregelen, of het intrekken daarvan, óók beleid is. Deze constatering is bepaald niet het intrappen van een open deur, maar vormt een essentieel kenmerk van de wijze waarop liberalen tegen (volkshuisvestings)problemen aankijken. Zij gaan er namelijk vanuit, dat vele problemen "vanzelf" opgelost worden, door het aanpassingsvermogen van de markt, als deze tenminste niet teveel verstarringen kent. Verstarringen door een overmaat aan overheidsregelingen, maar ook verstarringen door bijvoorbeeld het bestaan van monopolies of kartels, die de zelf-regulerende werking van het marktmechanisme kunnen verstoren, dan wel aanzienlijk vertragen.

Niet alleen zijn liberalen voorzichtig met het treffen van steeds nieuwe maatregelen voor nieuwe problemen (die voor een deel kunnen zijn veroorzaakt juist door het bestaan van regelgeving), maar ook volgen zij de neveneffecten van bestaande regelgeving kritisch. Waar mogelijk, zullen zij pleiten voor het opheffen, of tenminste versoberen, van regelgeving. De lezer herkent hier de dereguleringsgedachte, die, zij het bescheiden, de eerste vruchten begint af te werpen.

4 Deregulering

De term deregulering in de mond van liberalen heeft vaak een ruimere betekenis dan wanneer bijvoorbeeld een socialist op de noodzaak van deregulering wijst. Liberalen doelen met de term deregulering namelijk niet alleen op het verminderen van regelgeving in de zin van "bundelen/opschonen" (hierover zijn vele politieke partijen het eens), maar ook op een echte vermindering van regelgeving. Het oogmerk is niet alleen met minder regels hetzelfde resultaat te bereiken, maar vooral ook de uiteindelijke bewegingsvrijheid van individuen en groepen te vergroten. Dereguleren in de laatste bedoelde zin is een liberaal antwoord op vele maatschappelijke problemen, ook in de sfeer van de volkshuisvesting. Om deze reden wordt er in het landelijke ontwerp-verkiezingsprogramma en de leidraad voor gemeenteprogramma's krachtig

gepleit voor deregulering van onder meer de woonruimtetwetgeving, de huurwetgeving en subsidieregelingen.

5 Subsidies

Eén van de meest in het oog springende "fouten" van het marktmechanisme kan zijn, dat de inkomensverdeling onaanvaardbaar is. Als gevolg hiervan kan het zich voordoen dat lage inkomensgroepen geen goede huisvesting kunnen verkrijgen. Liberalen hebben een uitgesproken voorkeur om de inkomensverdeling aan te passen door middel van een stelsel van belastingen en sociale zekerheid en zo mogelijk door een marktconform "bronnenbeleid" (onderwijs e.d.). Wordt de aldus ontstane secundaire inkomensverdeling rechtvaardig geacht, dan is er geen enkele reden om deze verder te wijzigen, door aanvullende aan het inkomen gerelateerde heffingen en/of subsidies.

Wordt de secundaire inkomensverdeling onrechtvaardig geacht, dan moeten primair het belasting- en sociale zekerheidsstelsel worden gewijzigd (waardoor een nieuwe secundaire inkomensverdeling ontstaat). Het "gratis" of tegen gereduceerd tarief ter beschikking stellen van goederen ten einde hiermee de inkomensverdeling te "corrigeren", wordt afgewezen. Dit komt namelijk óf neer op symptoombestrijding (als de belastingwetgeving en het sociale zekerheidsstelsel tot verkeerde uitkomsten leiden, moeten deze worden aangepast), óf op het creëren van merit-goederen (Dit zijn goederen, "die-goed-zijn-voor-de-mensen" en waarvan de consument het belang zou onderschatten). En wat goed voor iemand is, laten liberalen in principe graag aan het individu zelf over. Wat hiermee gezegd wil zijn, is dat subsidies en/of heffingen met het oogmerk de inkomensverdeling te wijzigen, in principe worden afgewezen. Inkomensbeleid en volkshuisvestingsbeleid moeten niet verward worden. Dit uitgangspunt vindt men in beide VVD-programma's terug. Daarom wordt in het landelijke programma onder meer gesteld, dat de jaarlijkse trendmatige huurverhoging in verband moet staan met de ontwikkeling van de exploitatiekosten. Dit zal ook het eigen woningbezit bevorderen.

Voor wat betreft de subsidies in de volkshuisvesting stelt het landelijke programma verder dat de objectsubsidies moeten worden verminderd. De vrijgekomen middelen zouden moeten worden gebruikt om het BTW-tarief in de bouw van het hoge naar het lage tarief te brengen. Ook zal de objectsubsidie moeten worden verminderd ten gunste van de subjectsubsidies (zoals de individuele huursubsidie). Liberalen zien weliswaar liever helemaal geen subsidies, maar zolang subsidiëring nog noodzakelijk wordt geacht, prefereren zij subject- boven objectsubsidies. Subjectsubsidies zijn namelijk afhankelijk van bepaalde kenmerken van een individu (met name het inkomen), terwijl objectsubsidies afhankelijk zijn van bepaalde kenmerken van de woning. Objectsubsidies kunnen aldus ook terecht komen bij diegenen die men niet wil bevoordelen, waardoor verspilling van middelen op kan treden en onrechtvaardige verhoudingen kunnen ontstaan. Niettemin heeft de VVD ook bezwaren tegen subjectsubsidies. Het gaat er de VVD in het algemeen om dat (net zoals bij de belastingen) de "wig" tussen bruto- en nettoprijzen kleiner wordt, zodat de prijzen weer een marktfunctie kunnen vervullen. Dit betekent dat het gat tussen marktprijs en feitelijk betaalde huurprijs kleiner moet worden.

6 Tot slot

De hiervoor genoemde wenselijkheden als meer markt (de prijzen op de woningmarkt moeten weer een marktfunctie vervullen), deregulering/liberalisering, ver-

schuiving binnen maar ook vermindering van subsidies e.d., behoren al veel langer tot het liberale gedachtengoed, maar lijken op de huidige, sterk veranderende woningmarkt meer dan ooit van toepassing 2). Het (kwantitatieve) woningtekort bijvoorbeeld - lange tijd een belangrijke reden voor een ambitieus nieuwbouwprogramma -, dat ook door liberalen werd gesteund - is momenteel in hoge mate ingelopen. De aanbiedersmarkt van de laatste decennia is in rap tempo aan het omslaan in een vragersmarkt. Op diverse deelmarkten doen zich al verzadigingsverschijnselen en zelfs (permanente?) leegstand voor. Met de beschikbaarheid van woningen, neemt ook de keuzevrijheid van de consument aanzienlijk toe. Uiteraard geldt dit niet voor alle segmenten van de woningmarkt, alle categorieën woningzoekenden en alle regio's. Gegeven deze ontwikkelingen (enerzijds een globaal macro-evenwicht, anderzijds voortdurend aanwezig, zij het steeds wisselende knelpunten op deelmarkten) lijkt een liberale benadering, bestaande uit de kernwoorden deregulering en decentralisatie meer dan ooit mogelijk en vereist.

Decentralisatie en deregulering kunnen in elkaars verlengde liggen 3), maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Kijkt men bijvoorbeeld naar het voorontwerp-Huisvestingswet dan ziet men dat er weliswaar aanzienlijke voorstellen tot decentralisatie worden gedaan, maar dat tegelijkertijd een enorme hoeveelheid reguleringsmogelijkheden aan lagere overheden wordt gegeven. In dat geval kunnen deregulering en decentralisatie "botsen". Tenzij (en dat valt niet alleen te hopen, maar ook te verwachten) de liberalen op gemeentelijk niveau meer dan vroeger de portefeuille volkshuisvesting bemachtigen.

Noten bij bijlage 3

- 1 De Leidraad VVD-Gemeenteprogramma 1986 is een algemeen kader dat is opgesteld door een commissie van de Vereniging van Staten- en Raadsleden van de VVD en dient als ruggesteun voor de opstellers van de lokale verkiezingsprogramma's. De lokale programma's kunnen hiervan, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en opvattingen, afwijken. De Leidraad verschijnt onder verantwoordelijkheid van het Hoofdbestuur van de VVD. De Leidraad 1986 is in het najaar van 1985 definitief vastgesteld
- 2 Vgl. H. van Fulpen, Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage 1985
- 3 Een voorbeeld hiervan vormt het per 1 januari 1985 in werking gestelde Stadsvernieuwingsfonds. Verstrekende voorstellen voor decentralisatie worden gedaan in Gemeenten tussen Rijk en Markt, Geschrift no. 55 van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage 1985